

Kooperative Sicherheit - eine Bestandsaufnahme

Akbulut, Hakan; Binder, Clemens; Dzihic, Vedran; Gärtner, Heinz; Gruber, Barbara; Günay, Cengiz; Pisoiu, Daniela; Ponesch, Sarah; Pospisil, Jan; Witjes, Nina

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Akbulut, H., Binder, C., Dzihic, V., Gärtner, H., Gruber, B., Günay, C., ... Witjes, N. (2016). *Kooperative Sicherheit - eine Bestandsaufnahme*. (Working Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik, 86). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58093-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kooperative Sicherheit – eine Bestandsaufnahme

Arbeitspapier 86/2016

Hakan Akbulut
Clemens Binder
Vedran Dzihic
Heinz Gärtner
Barbara Gruber
Cengiz Günay
Daniela Pisoiu
Sarah Ponesch
Jan Pospisil
Nina Witjes

Redaktion:
Hakan Akbulut

Zusammenfassung

Die wissenschaftlichen MitarbeiterInnen des Österreichischen Instituts für Internationale Politik (oiip) widmen sich nicht nur ihren einzelnen Forschungsschwerpunkten, sondern bearbeiten im Rahmen von langfristig angelegten Forschungsprojekten Querschnittsthemen, die vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen und Debatten sowohl im Policybereich als auch in akademischen Zirkeln unter Berücksichtigung von Machbarkeiten gemeinsam bestimmt werden. Diese Wahl traf zuletzt auf das Konzept der kooperativen Sicherheit. Das vorliegende Papier fasst die Ergebnisse der ersten Erhebungen, Analysen und Diskussionen zusammen. Es ist somit ein Bericht und stellt eine erste Annäherung an das Thema sowie an die hiermit verbundenen Fragestellungen dar. Der Auseinandersetzung mit der Frage, was denn kooperative Sicherheit ausmacht und wie sie sich von anderen Sicherheitskonzepten abgrenzt und unterscheidet, folgen Ausführungen darüber, wie das Konzept der kooperativen Sicherheit von unterschiedlichen Organisationen (UNO, NATO, EU, OSZE, SCO), in ausgewählten Regionen (Westbalkan und der Nahe Osten) sowie in unterschiedlichen Themenbereichen (Terrorismus, Resilienz, Wissenschafts- und Technologiekooperation) verstanden und operationalisiert wird – Überlappungen und Überschneidungen erscheinen hierbei als unvermeidlich.

Inhalt

Zusammenfassung.....	2
Einleitung.....	4
Problem der begrifflichen Unschärfe – Kooperative Sicherheit eng und breit definiert	4
Kooperative Sicherheit nach Organisationen.....	13
UNO	13
NATO	15
EU	16
OSZE.....	18
Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SCO)	20
Kooperative Sicherheit nach ausgewählten Regionen.....	20
Der Balkan	20
Nahe Osten	23
Kooperative Sicherheit nach ausgewählten Themenbereichen	27
Terrorismus	27
Resilienz als Brückenkonzept – Kooperative Sicherheit und die OSZE	28
Kooperative Infrastrukturen im Bereich von Wissenschaft und Technologie als Aspekte kooperativer Sicherheit.....	33
Schluss/Ausblick	37
Literatur.....	39

Einleitung

Was ist kooperative Sicherheit? Wie lässt sich kooperative Sicherheit von anderen Sicherheitskonzepten abgrenzen? Gegen welche Bedrohungen und Risiken richtet sich das Konzept der kooperativen Sicherheit? Wer sind die wesentlichen Akteure? Welches Sicherheitsverständnis liegt diesem Konzept zugrunde? Wie wird es von unterschiedlichen Organisationen in ausgewählten Regionen sowie Themen- und Problemfeldern konzeptualisiert und operationalisiert? – Diesen und verwandten Fragen geht das wissenschaftliche Team des oiip im Rahmen eines mehrmonatigen internen Forschungsprojektes nach. Das vorliegende Papier stellt einen Bericht dar und fasst die Ergebnisse der ersten Erhebungen, Analysen und Diskussionen zusammen. Zunächst wird die Unschärfe des Begriffs „kooperative Sicherheit“ problematisiert und aufgezeigt, dass das Konzept dem Policybereich entspringt und von unterschiedlichen Akteuren unterschiedlich definiert und operationalisiert wird. In einem zweiten Schritt wird eben diese Operationalisierung durch internationale Organisationen (UNO, NATO, EU, OSZE, SCO), in ausgewählten Regionen (Westbalkan und der Nahe Osten) sowie Themen- und Problemfeldern (Terrorismus, Resilienz, Wissenschafts- und Technologiekoperation) untersucht. Hierbei geht es nicht nur darum, den Ist-Stand zu erheben, sondern auch Potentiale für den Einsatz „kooperativer Sicherheitsstrategien“ zu identifizieren und vorzuschlagen. Nachdem es sich beim vorliegenden Papier um einen Bericht handelt, steht eine Annäherung an das Thema im Mittelpunkt, ohne dass ein Anspruch auf Vollständigkeit gestellt wird. Dass die Aufteilung in Akteure, Regionen und Themenbereiche keiner strengen Grenzziehung folgen kann und Überlappungen und Überschneidungen unvermeidbar sind, dürfte wenig überraschen.

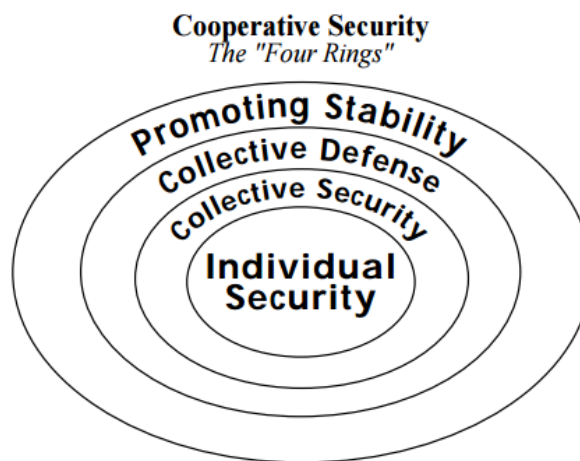
Problem der begrifflichen Unschärfe – Kooperative Sicherheit eng und breit definiert

Besteht die Zielsetzung darin, sich mit dem Thema kooperative Sicherheit auseinanderzusetzen und ihre Bedeutung sowie Implikationen in unterschiedlichen Regionen und Themenfeldern auf der einen Seite und für diverse Akteure auf der anderen Seite zu beleuchten und zu diskutieren, ergibt sich ein erstes und grundsätzliches Problem hieraus, dass der Begriff „kooperative Sicherheit“ in den letzten Jahren beinahe inflationär verwendet wurde, ohne dass es dabei einen Konsens darüber gab, was denn „kooperative Sicherheit“ darstellt und wie sie sich von anderen Sicherheitskonzepten abgrenzt.

Intuitiv könnte unter „kooperativer Sicherheit“ jede Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Akteuren zur Erhöhung der Sicherheit der Beteiligten verstanden werden. In diesem Sinne könnten alle bestehenden Sicherheitskonzepte unter dem Überbegriff kooperative

Sicherheit subsumiert werden. Denn egal ob der Sicherheitsbegriff eng als militärische und staatliche Sicherheit definiert oder breit als die Sicherheit des Individuums vor umfassenden Bedrohungen etwa ökologischer oder ökonomischer Natur verstanden wird, egal ob sich die Sicherheitskooperation nach außen oder nach innen richtet, ob sie Prävention, Krisenmanagement oder friedensunterstützende Maßnahmen in einer Postkonfliktphase zum Ziel hat, ein kooperativer Charakter bzw. ein kooperatives Element liegt immer vor.

Eine solch breite Begriffsbestimmung nimmt etwa Cohen (2001) vor. Für ihn stellt kooperative Sicherheit ein „strategisches System“ dar, „which forms around a nucleus of liberal democratic states linked together in a network of formal or informal alliances and institutions characterized by shared values and practical and transparent economic, political, and defense cooperation. In a Cooperative Security system, individual states' national security objectives are linked by four reinforcing rings of security“ (Cohen 2001, 10). Diese vier Ringe sind „Individual Security“, „Collective Security“, „Collective Defense“ sowie „Promoting Stability“. Was kooperative Sicherheit dabei auszeichnet und von anderen Konzepten abgrenzt, sind nach Cohen der innerste Ring (Individual Security) sowie der äußerste Ring (Promoting Stability).



Quelle: Cohen 2001, 10

Nachdem sein System auf der Sicherheit des Individuums und der Einhaltung der Menschenrechte aufbaut, ist für Cohen klar, dass allein liberale Demokratien den Kern eines Systems kooperativer Sicherheit bilden können (ebd., 11). Somit ist es in der Substanz eine Wertegemeinschaft, welche jedoch auch die Kooperation und Koordination mit Staaten sucht, die diese Werte nicht teilen (im

äußersten Ring).¹ Diese sind nach seiner Auffassung in der Regel weder stabil noch verlässlich, aber die Kooperation und der Austausch mit den demokratischen Staaten kann zur Folge haben, dass sich ihre Wertvorstellungen ändern (ebd., 12). Im Rahmen des zweiten Ringes (Collective Security) kann Bedrohungen begegnet werden, die von anderen Staaten im System ausgehen, oder auch jenen, die sich in Zusammenhang mit Terrorismus, Kriminalität, illegaler Migration und Umweltverschmutzung (etc.) ergeben können (ebd., 14). Ergänzt wird dies durch die Kooperation gegen oder durch die gemeinsame Abwehr von Bedrohungen von außen im dritten Ring (Collective Defense). Ein kooperatives Sicherheitssystem muss aber auch darauf ausgelegt sein, Stabilität nach außen zu projizieren und durch proaktives Handeln Instabilitäten in den umliegenden Gebieten zu verhindern, wenn notwendig unter Androhung und Anwendung von Gewalt. Die Intervention der NATO im Kosovo war aus der Perspektive Cohens eine solche Maßnahme (ebd., 14) und die NATO ist die einzige Institution, die diesem Model entspricht – „only NATO can claim to effectively operate in all four rings of this Cooperative Security model“, hält Cohen entsprechend fest (ebd., 1). Im Vergleich fehlen der UN, der EU sowie der OSZE das Element der kollektiven Verteidigung, also der dritte Ring.

Insgesamt gilt an diesem Punkt festzuhalten, dass Cohens Konzept auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff aufbaut und somit auch unterschiedliche Ebenen und Akteure einbezieht, gemeinsame Werte und Institutionen als Basis und das Gerüst des Systems voraussetzt, Anwendung militärischer Gewalt nicht ausschließt, und die institutionalisierte Kooperation mit externen Akteuren zum Zwecke der Konfliktprävention und –bearbeitung vorsieht (die NATO beispielsweise betreibt Krisenmanagement und unterhält diverse Partnerschaften). In diesem Sinne subsumiert Cohens Ansatz – wie oben argumentiert – eine ganze Reihe von Sicherheitsmodellen angefangen von Menschlicher Sicherheit²,

¹ Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt ist inwieweit kooperative Sicherheit zwangsläufig von bestimmten institutionellen Kriterien ausgeht. Zumindest der OSZE liegt der Gedanke der demokratischen Transition zugrunde, es zeigt sich aber, dass es immer mehr Mischformen zwischen Demokratie und Autoritarismus gibt, die nicht unbedingt als Übergangsphasen zu sehen sind, sondern sich voraussichtlich etabliert haben. Daraus ergeben sich folgende Fragen; gibt es eine gemeinsame Definition von Sicherheit? Oder herrschen unterschiedliche normative Ansätze, z.B. hinsichtlich „Human Security“? Welche Kooperationsmöglichkeiten und Instrumente ergeben sich wenn man anerkennt, dass man auch mit nicht-demokratischen oder zumindest semi-demokratischen Staaten kooperieren muss.

² Das Konzept der menschlichen Sicherheit, fokussiert, wie der Name sagt, auf Menschen, und zwar auf einzelne Menschen und weniger auf den Staat, auf Gemeinschaften oder Gruppen. Das heißt es geht nicht um die Verteidigung der nationalen Integrität und Unabhängigkeit, sondern um die Gewährleistung der persönlichen Sicherheit und der individuellen Freiheit (Nieberg 2013). Das kann auch eine räumliche Verlagerung der Bedrohungen und ihrer Bekämpfung von außerhalb des Staates in das Staatsinnere implizieren. Dadurch verschwimmen die Grenzen zwischen äußerer und innerer Sicherheit, die normalerweise getrennt durchgesetzt werden. Menschliche Sicherheit beinhaltet außerdem noch folgende Merkmale: militärische Gewalt ist oft ein untergeordnetes Instrument; Schlüsselinstrumente sind Sanktionen, menschliche Entwicklungen und menschenwürdiges Regieren. Macht wird meist als „soft power“ verstanden und eingesetzt. Internationale Kooperation ist auf der Ebene von Institutionen, dauerhaft angelegt und existiert nicht nur in Form von punktuellen Allianzen. Das Konzept kann berechtigterweise aufgrund der Tatsache kritisiert werden, dass es die Dimensio-

pluralistischen Sicherheitsgemeinschaften à la Karl Deutsch, Demokratischem Frieden à la Kant, über kollektive Sicherheit und kollektive Verteidigung, bis hin zur umfassenden Sicherheit und „regional security complexes“³. Ob dadurch der Begriff der kooperativen Sicherheit tatsächlich besser operationalisierbar wird, wie dies von Cohen (2001, 5) selbst gefordert und offenbar bezweckt wird, bleibt also zumindest vorerst fraglich.

Auch Mihalka (2001) macht auf den Umstand aufmerksam, dass „kooperative Sicherheit“ von vielen Beobachtern als erstrebenswert bezeichnet wird, es aber gleichzeitig keinen Konsens darüber gibt, was kooperative Sicherheit nun bedeutet und wie sie zu erreichen sei (2001, 29). „Unfortunately, many states claim to engage in cooperative security when, in fact, they mean simple cooperation“, hebt Mihalka folglich hervor (ebd., 33). Was seine Begriffsbestimmung betrifft, fällt auch diese insgesamt breit aus, wenngleich nicht in dem Ausmaß wie dies bei Cohen der Fall ist. Kooperative Sicherheit ist für Mihalka „activity among states to lessen the likelihood of war, or its consequences should it occur, that is not directed at any specific state or group of states“. Sie richtet sich somit nicht gegen potentielle Aggressoren oder Kontrahenten, sondern zielt auf eine Verbesserung der allgemeinen Sicherheitslage und eine Gewährleistung von Stabilität ab (ebd., 35). Die Institutionalisierung spielt in seinem Konzept genauso eine zentrale Rolle, wobei er sich auch des Jargons der InstitutionalistInnen bedient; so stellt er zum Beispiel fest, dass kooperative Sicherheit nur dann praktiziert wird, „when countries develop a sense of common future“ (ebd., 29), was wiederum an das von InstitutionalistInnen als essentiell betrachtete Element des „shadow of the future“ erinnert, das eine Wiederholung von Interaktionen gewährleistet und somit Möglichkeiten für den Ausgleich von Vorteilen und Verlusten durch Kooperation schafft. Ähnlich wie dies die InstitutionalistInnen sehen, stellen gemeinsame Werte nach Mihalkas Auffassung keine Voraussetzung für eine Kooperation dar, können diese jedoch fördern. „NATO and the EU show that liberal democratic values and a shared economic system permit

nen von Sicherheit dermaßen überdehnt, dass man damit nicht mehr sinnvoll arbeiten kann. Betrachtet man die Dimensionen menschlicher Sicherheit laut UNDP – wirtschaftliche Sicherheit, Ernährungssicherheit, gesundheitliche Sicherheit, Umweltsicherheit, persönliche Sicherheit, Sicherheit der Gemeinschaft, politische Sicherheit (UNDP 1994) – so könnte man einerseits schlussfolgern, dass alles Sicherheit sei. Andererseits verlangen zeitgenössische Bedrohungen wie Terrorismus eine Überdenkung des traditionellen Sicherheitskonzepts, gerade entlang seiner räumlichen Dimension. Terrorismusbekämpfung verlangt nicht nur externe, sondern häufig auch interne Maßnahmen. Daraus folgend enthalten internationale Abkommen oft den Austausch und die Abstimmung im Bereich des Innern, wie z.B. Informationsaustausch und -zentralisierung wie im Falle des Europäischen Haftbefehls.

³ Ein Security Complex besteht aus einer Gruppe von Staaten (und anderen wichtigen Internationalen Akteuren), deren Sicherheitsbelange so eng miteinander verflochten sind, dass sie nicht unabhängig voneinander verstanden werden können (Buzan /Waever /Wilde, 1998). Eine solche Interdependenz bezieht sich nach Buzan (1991, 190) sowohl auf Rivalität als auch auf gemeinsame Interessen. Der Sicherheitskomplex kann machtsbezogen, funktional oder historisch/kulturell sein und wird durch Interaktion zwischen einer Reihe von Akteuren und zwischenstaatlichen Beziehungen gebildet.

much higher levels of cooperative security“, hält er fest und führt gleichzeitig die OSZE und ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) als Beispiele dafür an, dass kooperative Sicherheit “can at least begin to take shape among states that have little in common” (ebd., 30). Kooperative Sicherheit, die sich nach seinem Verständnis auf die Förderung von Stabilität und auf eine Reduzierung des Kriegsrisikos abzielt, ohne dabei einen bestimmten Staat oder eine bestimmte Staatengruppe im Visier zu haben, wurde bzw. wird nach Mihalka vom europäischen Mächtekonzept, von der UN, der EU, der NATO sowie im Rahmen von Rüstungskontrollregimen praktiziert und angewandt. Das Mächtekonzept etwa schuf Räume und Gelegenheiten für regelmäßige Konsultationen zur europäischen Sicherheit und war „in effect, the first real effort at cooperative security“ (ebd., 42). Eine wesentliche Zielsetzung bestand in „the suppression of liberalism“ (ebd., 46). Die Peacekeepingoperationen sind das deutlichste Element der kooperativen Sicherheit im Rahmen der UN, wobei nach Mihalkas Einschätzung „[m]uch of what the United Nations does is cooperative security, although the term is rarely used“ (ebd., 47). Die EU ist für Mihalka eine Sicherheitsgemeinschaft, in der kooperative Sicherheit die Norm darstellt. Im Falle der NATO sind es die Partnerschaften, die das kooperative Element ausmachen. In Bezug auf die OSZE stellt Mihalka fest, dass alles was die Organisation macht, kooperative Sicherheit darstellt „in that it is a consensus-based organization“. Er definiert die Organisation darüber hinaus als eine “norm setting agency“ (ebd., 57).

Auch dieser Ansatz subsumiert Konzepte wie Menschliche Sicherheit oder Sicherheitsgemeinschaften, da sich diese nicht gegen bestimmte Akteure richten. Auch ihm liegt ein umfassender Sicherheitsbegriff zugrunde. Dass Mihalka jede Aktion der OSZE als „kooperativ“ einstuft, da die Beschlüsse hierfür einstimmig gefällt werden, weitet den Rahmen jedoch weiter aus und macht eine Abgrenzung noch schwieriger. Von Bedeutung ist auch die Hervorhebung des präventiven Charakters. Mihalka zitiert in diesem Zusammenhang aus einem Aufsatz von Ashton Carter, William Perry, und John Steinbrunner aus dem Jahr 1993, in dem diese festhalten, dass „[c]ooperative security differs from the traditional idea of collective security as preventive medicine differs from acute care“ (zitiert nach Mihalka 2001, 39). Gleichzeitig bezeichnet Mihalka aber die Intervention der Allianz im Kosovo als eine „cooperative security enforcement action“ (ebd., 55), womit der präventive Charakter kooperativer Sicherheit wiederum relativiert wird. In einem späteren Aufsatz definiert Mihalka (2005, 113) kooperative Sicherheit als die Zusammenarbeit von Staaten gegen nicht-staatliche Bedrohungen („non-state threats“). „The character of what is perceived as a threat has changed from one emanating from the ambitions of an individual state to a set of transitional conditions that affect all states regionally and globally“, führt Mihalka aus (ebd., 116). In diesem Sinne stellt nicht der *Failing State* per se die Bedrohung dar, sondern alle eventuellen oder tatsächlichen Begleit- und Folgeerscheinun-

gen wie etwa Rechtlosigkeit („lawlessness“), Terrorismus, und innerstaatlicher Konflikt, die auf Nachbarstaaten überschwappen könnten (ebd., 116). Über diese eher künstlich wirkende Trennung und Unterscheidung der Phänomene bietet Mihalka auch eine Erklärung dafür an, weshalb sich humanitäre Interventionen und die Anwendung von Gewalt in diesem Zusammenhang mit dem Konzept der kooperativen Sicherheit vertragen: „For our purposes, what is the focus of on the need to protect human rights, which is not necessarily the same as a need to act against the country in which the violations are taking place. A group of states is thus acting to deal with a non-state security challenge, even though that may mean violating the principle of non-intervention in the affairs of another state“ (ebd., 118). Insgesamt gelingt es aber Mihalka nicht, in zwei wesentlichen Punkten Klarheit zu schaffen: Zwischen der Feststellung, dass sich Maßnahmen kooperativer Sicherheit nicht gegen bestimmte Staaten oder Staatengruppen richten (Mihalka 2001) und der Aussage, dass kooperative Sicherheit zum Ziel hat, nicht-staatlichen Bedrohungen zu begegnen (Mihalka 2005), besteht ein gravierender Unterschied. Die erste Definition fokussiert auf die Adressaten von Sicherheitsmaßnahmen, während sich die zweite auf die Quelle der Bedrohungen konzentriert. Auch die Frage, ob kooperative Sicherheit allein präventiven Charakter hat oder auch die Gewaltanwendung miteinschließt, wird nicht überzeugend beantwortet. Die versuchte „Entstaatlichung“ von Konflikten und Bedrohungen bzw. die „Entkoppelung“ des Sicherheitsproblems vom Sicherheitsakteur, um anschließend zu argumentieren, dass sich eine Maßnahme – wie im Falle humanitärer Interventionen – nicht gegen einen bestimmten Staat richtet, sondern der Berichtigung einer Situation dient, stellt die Begriffsbestimmung und –eingrenzung vor wesentliche Probleme und Herausforderungen.

Auf das Problem der mangelnden Schärfe des Begriffs kooperative Sicherheit verweist auch Vetschera (2007), der festhält, dass „there appear no clear indication about its characteristics, its substance or its limits both in conceptual and in practical terms“ (2007, 36). Er nimmt sodann selbst eine Eingrenzung vor und stellt fest, was kooperative Strategien ausmacht (ebd., 39):

Truly cooperative strategies should contain no coercive elements at all. As it derives from the various descriptions, they should be characterized by finding solutions for security problems in cooperation even with potential competitors. They should not aim at deterrence but at preventing conflicts from emerging, or at least preventing political disputes to grow into armed conflicts. [...] Their instruments aim at improved predictability, the reduction of misunderstandings, and conflict prevention by negotiations and consultations. They are, in their essence, preventive.

Demnach legt Vetschera sein Augenmerk auf den Prozess, auf die Strategie zur Gewährleistung der

Sicherheit. Er schließt Zwang aus und definiert Prävention und die Verhinderung einer Eskalation von Streitigkeiten zu einem bewaffneten Konflikt als Zielsetzungen. Dementsprechend hebt auch Vetschera die Gewährleistung größerer Vorhersehbarkeit, die Reduktion von Missverständnissen, und Verhandlungen und Konsultation zur Konfliktverhütung als wesentliche Elemente kooperativer Sicherheitsstrategien hervor (ebd.). Es ist darüber hinaus ein inklusiver Prozess, der Kontrahenten miteinschließt und auf eine Erhöhung der Sicherheit aller Beteiligten abzielt.

Für Vetschera ergänzen sich kooperative und nicht-kooperative Strategien und kommen in unterschiedlichen Situationen und Phasen zur Anwendung. Kooperative Strategien kommen in einem frühen Stadium zur Anwendung, um eine Eskalation zu vermeiden oder Konflikte erst gar nicht zuzulassen. Eskaliert aber die Situation oder ist die Eskalation von Anfang an gewollt und beabsichtigt („planned aggression“, ebd., 42), so werden nicht-kooperative Strategien (Abschreckung, Verteidigung, Zwang) zur Anwendung kommen und bessere Aussichten auf Erfolg haben. Somit folgt auch Vetscheras Konzept institutionellen Argumenten und Lösungsvorschlägen: Kooperative Maßnahmen (wie z. B. Konsultationen, Transparenz, Verhandlungen, etc.) helfen, jenen Problemen und Herausforderungen zu begegnen, die sich aus der Anarchie des internationalen Systems ergeben (Fehleinschätzung, Fehlkalkulationen, etc.) und nicht aus revisionistischen oder aggressiven Zielsetzungen der Akteure herrühren. Institutionen, die eben Räume für Konsultationen und Verhandlungen schaffen, die Transparenz erhöhen, oder über Instrumente verfügen, um Vertragsbruch festzustellen und zu ahnden, bieten Lösungen, wenn Staaten verhindern wollen, dass die Begleiterscheinungen der Anarchie sie ungewollt vor kriegsähnliche Auseinandersetzungen stellen. Besteht das Ziel eines Staates oder mehrerer Staaten jedoch darin, Änderungen wenn notwendig gewaltsam herbeizuführen, werden auch diese Mechanismen und Instrumente nicht ausreichen. Insgesamt erweist sich Vetscheras Definition enger als die zwei zuvor besprochenen und macht eine Abgrenzung von anderen Konzepten einfacher.

Der Frage, was kooperative Sicherheit darstellt, widmet sich auch Waever (2014, 47), wobei das von der NATO bestimmte bzw. vorgegebene Konzept der kooperativen Sicherheit die Grundlage für seine Ausführungen darstellt. Er stellt fest, dass ein Sicherheitskonzept Antworten auf zwei Fragen liefern muss (ebd., 48-49): 1. Was ist Sicherheit? 2. Wie gewährleiste ich diese Sicherheit?

Table 1. What is a concept of security? What does a concept of security do?

	What? What is security?	How? How do you get security?
<i>Collective security</i>	Guarantee/ protection	Universal institution, automatic mechanism
<i>Alliance security (collective defense)</i>	Defense	Sufficiently powerful group
<i>Environmental/economic/ political/... security</i>	Substance/content	Functional solution, deal with the issue
<i>Human security</i>	Individual in last instance	Development! UN, states and NGOs together
<i>Cooperative security</i>	?	?

Quelle: Waever 2014, 48

Kooperative Sicherheitsstrategien erweisen sich aufgrund einer „Regionalisierung von Sicherheit“ und einer Schwächung der globalen Ebene als notwendig, so Waever (ebd., 53). In einer Welt, in der es keine Supermächte mehr geben wird, wird auch niemand die Kapazitäten haben, globale Probleme alleine in Angriff zu nehmen. Es wird die Zusammenarbeit und Partnerschaft von mehreren Akteuren/Nationen brauchen. Sicherheit ist demnach „relational“ – „in the sense that it involves relations between different actors; ‚our security‘ is not ours. Nor is it systemic“ (ebd., 58). Kooperative Sicherheit legt den Fokus demnach auf Beziehungen und identifiziert als Lösungsansatz „zuzuhören“ und zu kooperieren. Es wird nicht möglich sein, Probleme und Lösungen von oben vorzugeben, diese müssen in Zusammenarbeit mit anderen erarbeitet werden. Waever schlägt somit vor, das Fragezeichen in der linken Spalte der Tabelle oben mit „relational“ und das in der rechten Spalte mit „listen“ zu ersetzen.

Offensichtlich ist auch die Definition, die Waever vornimmt, sehr breit und vage. Im Grunde ist jede Art der Sicherheitskooperation „relational“ und „listen“ die Maxime einer jeden Beziehung. Von wesentlich größerer Bedeutung und Nutzen ist hingegen Waevers Hinweis, dass das Konzept der kooperativen Sicherheit der „policy world“ entstammt und dass „it will probably appear to many to be both unfair and unrealistically ambitious to expose a concept from the policy world to such an academic exercise“ (ebd.). Er fügt hinzu, dass

[a]s emerged from the discussion on human security, it is potentially unfair to treat a policy concept as if it was an academic concept. A lot of academics have written long critiques of the concept of human security as if it was a theoretical concept, as if it could be assessed in terms of its ability to play a key role in an explanatory theory or

to clarify the essence of security in a manner that makes it possible to deduce the response to specific challenges consistently and unequivocally (i.e. outside politics) (see Paris 2001). Reacting to such criticism, practitioners from the UN have responded that this is not what the concept was meant to be. It was meant to be a guide and to provide a structure – even a vision – to crystallize decisions and policies. It does tell us something, they say (ebd., 47-48).

Hieraus ergeben sich wohl auch die Unschärfe des Begriffs und die unterschiedlichen Auslegungen, was denn kooperative Sicherheit nun darstellt und wie sie sich von anderen Sicherheitskonzepten abgrenzt und unterscheidet. Sie ist vor allem keine Theorie, sondern ein im Policybereich entwickeltes Konzept, dem sich auch die Wissenschaft widmet – wie in dieser gegenständlichen Studie. Vor diesem Hintergrund, wird es im Rahmen des gegenständlichen Projektes darum gehen zu klären, wie kooperative Sicherheit von unterschiedlichen Organisationen, in unterschiedlichen Regionen sowie in verschiedenen Themenbereichen verstanden und praktiziert wird. So könnten Schnittmengen und Abweichungen identifiziert werden. In einem weiteren Schritt könnte das oiip selbst versuchen, das Konzept näher zu bestimmen und anhand eines Kriterienkatalogs eine klarere Abgrenzung von anderen Sicherheitskonzepten vorzunehmen. Einen Ausgangspunkt hierbei stellen nicht nur die oben diskutierten Ansätze, sondern auch die Begriffsbestimmung von Heinz Gärtner aus dem Jahr 2005, welche es weiter zu adaptieren und präzisieren gilt (vgl. Gärtner 2005, 75): Kooperative Sicherheit bedeutet nach Gärtner das gemeinsame Vorgehen mehrerer Staaten gegen Bedrohungen, die von allen Teilnehmern als solche empfunden werden. Sie ist das politische und rechtliche Beziehungsgeflecht zwischen Staaten, das darauf abzielt, die Sicherheit aller beteiligten Akteure zu erhöhen. Kooperative Sicherheit ist die allgemeinste Form sicherheitspolitischer Zusammenarbeit von Staaten. Sie umfasst die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen (z. B. OSZE) ebenso wie konkrete Rüstungskontrollabkommen und multi- und bilaterale Übereinkommen. Sie besteht nicht notwendigerweise innerhalb eines Bündnisses, das mit gegenseitig vertraglich verpflichtenden Hilfszusagen zumeist darüber hinausgeht. Sie ist auch weniger als kollektive Sicherheit, die ebenfalls vorher festgelegte Verpflichtungen enthält. Kooperative Sicherheit ist auch nicht notwendigerweise gewaltlos, kann es aber sein.

Vor dem Hintergrund der genannten Zielsetzungen finden sich unten die Ergebnisse einer ersten Erhebung und erster Diskussionen darüber, wie kooperative Sicherheit in unterschiedlichen Kontexten verstanden und praktiziert wird. Die Auswahl der Regionen, Organisationen und Themenfelder erfolgte hierbei auch unter Berücksichtigung der am oiip vorhandenen Expertise.

Kooperative Sicherheit nach Organisationen

UNO

Der derzeit laufende Reformprozess der Vereinten Nationen ist im Jahr 2015 in drei groß angelegten Evaluations- und Review-Prozessen sowie dem Beschluss eines neuen, internationalen Entwicklungskataloges in Form von 17 so genannten „Sustainable Development Goals“ (SDGs) kulminiert. Hochrangige Kommissionen überprüften und diskutierten den gegenwärtigen Stand des UN Peacekeepings (durchgeführt vom High Level Panel on Peace Operations, geleitet von Jose Ramos-Horta, Report vorgelegt im Juni 2015), der UN Peacebuilding Architektur (der Bericht der damit beauftragten Advisory Group of Experts wurde ebenfalls im Juni 2015 veröffentlicht), sowie die Implementierung der UN-Sicherheitsratsresolution 1325 zum Thema Frauen, Frieden und Sicherheit 15 Jahre nach dem Beschluss (die dies reflektierende, 400 Seiten schwere „Global Study“ wurde von UN Women im September 2015 präsentiert). Diese Überprüfungs- und Revisionsprozesse liefern wichtige Hinweise zum gegenwärtigen Stand der kooperativen Sicherheit auf internationaler Ebene, für deren Gewährleistung die Vereinten Nationen auf Basis ihrer Charta nach wie vor die zentrale Verantwortung beanspruchen. In der notwendigen Weiterentwicklung dieser Verantwortung sind insbesondere drei Aspekte hervorzuheben, die interessante und innovative Anknüpfungspunkte ermöglichen:

(1) Partnerschaften: Die weiterhin steigende Bedeutung von Partnerschaften zur Erreichung von Frieden, Sicherheit und Entwicklung wird in allen drei Review-Prozessen stark hervorgehoben und ist auch der entscheidende Bestandteil von SDG 17. Besonders hervorgehoben wird die notwendige Vertiefung der strukturellen und organisatorischen Beziehungen mit Regionalorganisationen, die zwar theoretisch schon lange im Fokus der Bemühungen stehen, praktisch aber immer noch von Unzulänglichkeiten durchzogen sind. Dies ist vor allem im Peacekeeping-Bereich von Bedeutung, wo die Umsetzung von Missionen zunehmend auf Regionalorganisationen übertragen werden sollte, Fragen wie Finanzierung, genaue Mandatierung und Verantwortlichkeiten aber immer wieder zu praktischen Schwierigkeiten führen.

Ein zweites Element bildet die Vertiefung der Partnerschaften auf nationaler und subnationaler Ebene, ohne die erfolgreiches Peacekeeping und Peacebuilding nicht durchgeführt werden können. Bedingt durch das Nationalstaatsprinzip in der Organisation der Arbeit auf UN-Ebene ergibt sich zumeist eine „Überladung“ der nationalen Ebene in der konkreten Umsetzung von Mandaten, während demgegenüber die subnationale Ebene zumeist vernachlässigt wird. Dies wird als Problem erkannt, da die überragende Bedeutung des Kontexts und die Entwicklung lokaler, inklusiver Lösungen im

Bereich von Konfliktprävention und Konflikttransformation in allen angeführten Berichten herausgestrichen werden. Dementsprechend wird als drittes Element auch die Vertiefung der Partnerschaft mit anderen internationalen Organisationen sowie der internationalen wie lokalen Zivilgesellschaft betont.

(2) Realistische Mandatierung in komplexen Konfliktsituationen: UN-Missionen sind im Sinne des Konzeptes der „integrierten Missionen“ und den zunehmenden Anforderungen mit umfassenden Mandaten ausgestattet, die in komplexen Konfliktsituationen oftmals zu Umsetzungsschwierigkeiten führen. Mehrfach wird der sich „on the ground“ zeigende Widerspruch zwischen klassischen Peacekeeping-Elementen und Schutzaufgaben (insbesondere im Rahmen der „Protection of Civilians“-PoC Agenda) aufgezeigt. Realistische Mandatierungen und eine Anerkennung der Begrenztheit des Erreichbaren sind ebenso notwendig wie genügende Ressourcenausstattung und Finanzierung der Missionen, um das Problem eines nachhaltigen Vertrauensverlustes der UN im Peacekeeping-Bereich hintanzuhalten.

(3) Erweiterung des konzeptionellen Verständnisses – „politische Arrangements“: Der vielleicht wichtigste Aspekt der drei UN-Review-Prozesse ist die einhellige Betonung der Notwendigkeit zu einem stärkeren politischen Engagement. Peacekeeping wie Peacebuilding, aber auch weitergehende Aspekte der kooperativen Sicherheit sind nicht im Sinne eines technischen Prozesses zu bewältigen. Sie sind im Gegenteil hingegen hochpolitische Prozesse. Verschiedene sich aus der UN-Charta ergebende Herausforderung sollten vor diesem Hintergrund einer offensiven Auseinandersetzung zugeführt werden, wobei zwei Prinzipien besonders hervorgehoben werden: die Übereinstimmung aller bewaffneten Parteien hinsichtlich der Einrichtung einer UN-Peacekeeping-Mission sowie die Frage von Unparteilichkeit und Neutralität.

In komplexen Konfliktsituationen, wie sie derzeit etwa in einigen Regionen Sub-Sahara Afrikas mit Präsenz großer UN-Peacekeeping-Missionen vorliegen, kann etwa die Zustimmung aller bewaffneten Parteien zu einer UN-Mission nicht garantiert werden; zugleich kann die Einrichtung einer Mission auch nicht von der Zustimmung aller abhängig gemacht werden. Hier sind daher politische Entscheidungen gefragt, die sich offensiv der Frage stellen, welche Zustimmungen gesucht und welche als nicht notwendig erachtet werden. Zugleich wird die Orientierung an dem Prinzip der Unparteilichkeit empfohlen, da es gegenüber Menschenrechtsverletzungen keine Neutralität geben kann – UN-Missionen sind demnach verpflichtet, bei Vorliegen derartiger Verletzungen zu handeln, auch wenn es einer abstrakten Idee von Neutralität widerspricht. Andernfalls gerät eine Mission in einen unauf-

löslichen Widerspruch zwischen ihrem Mandat und der UN-Charta, der prinzipiellen Richtschnur ihres Handelns.

Neben diesen prinzipiellen Überlegungen wird auch eine Erweiterung der konzeptionellen Überlegungen gefordert. Diese Überlegungen gründen sich einerseits auf der normativen Notwendigkeit, inklusive Lösungen der Friedensentwicklung anzustreben, was insbesondere auf die aktive Einbeziehung auch schwacher Parteien sowie von Frauen in Friedensprozesse abzielt. Zugleich benötigt es auch Konzepte, die diese Inklusivität in einem komplexen, zugleich kontextualisierten Framework abbilden. Hier wird der Begriff der „politischen Arrangements“ eingeführt, der die Analyse komplexer Konstellationen unter Einbeziehung auch der „unüblichen“ politischen Spieler ermöglichen soll. Empirische Daten würden unterstreichen, dass inklusiv angelegte Friedensbemühungen eine viel höhere Erfolgswahrscheinlichkeit aufweisen als konventionelle Ansätze – dies ist sowohl in der Konfliktprävention als auch in Friedensverhandlungen zu beachten.

NATO

Welchem Zweck die neu gegründete NATO dienen und welche Mission sie erfüllen sollte, wurde mit einer sehr einfachen Formel zum Ausdruck gebracht: Die Allianz war ins Leben gerufen worden, „to keep the Americans in, the Germans down, and the Russians out“. Somit stellte die Allianz an sich seit ihrer Gründung ein Hybrid dar, d.h. sie sollte in erster Linie der kollektiven Verteidigung dienen, stellte jedoch gleichzeitig ein Instrument der kollektiven Sicherheit insbesondere im Sinne einer Handhabung der deutschen Frage dar. Aus institutionalistischer Perspektive erfüllte die Allianz darüber hinaus Funktionen, die im heutigen Sprachgebrauch der kooperativen Sicherheit zuzuordnen wären: In dem sie u.a. Möglichkeiten für Konsultationen und Informationsaustausch unter den Mitgliedsländern schuf, ein gewisses Maß an Transparenz gewährleistete, und durch gemeinsame Planung und Übungen die Kooperation und Koordination forcierte, sollte sie auch zu einem friedlichen Miteinander innerhalb des Bündnisses beitragen. Dass die Mitgliedschaft in derselben Allianz per se jedoch nicht ausreichte, um Konflikte zwischen Bündnispartnern aus der Welt zu räumen oder zumindest eine Eskalation dieser zu verhindern, zeigten vor allem die Beziehungen zwischen Griechenland und der Türkei, die sich trotz ihrer Mitgliedschaft in der Allianz seit 1952 mehr als nur einmal am Rande einer bewaffneten Auseinandersetzung befanden. Ob die institutionalisierte Zusammenarbeit zu einer Anpassung von Zielsetzungen bzw. der Modifikation von „preferences over outcomes“ führt, bleibt somit fraglich, während Institutionisten selbst auf den Umstand verweisen, dass die Rolle und der Einfluss von Institutionen kontextbezogen zu sehen und zu bewerten sind.

Heute zählt die Allianz kooperative Sicherheit explizit zu ihrem Aufgabenportfolio⁴ und sieht die Partnerschaften als ihr wesentlichstes Element. Auf der einen Seite sollen diese Partnerschaften den Austausch, die Koordination und Kooperation mit der Allianz sowie den Partnern untereinander fördern und somit zur Aufrechthaltung von friedlichen Beziehungen unter den Beteiligten beitragen. Gleichzeitig sollen gemeinsame Übungen und die Gewährleistung von Interoperabilität ein schnelles, effizientes und effektives Handeln im Rahmen von Krisenmanagementoperationen ermöglichen. Darüber hinaus dienen die Partnerschaften vor allem für die Länder Ost- und Südosteuropas als ein Instrument der Annäherung an die Allianz und als Vorbereitung auf die letztendliche Aufnahme in das Bündnis. Hierbei wurden auch die Einhaltung demokratiepolitischer und rechtsstaatlicher Kriterien als Beitrittskriterium definiert. Ungeachtet der Tatsache, dass nicht alle Mitgliedsstaaten solchen Kriterien stets genügten (siehe Griechenland, Portugal, Spanien, die Türkei), versteht und präsentiert sich die Allianz auch als eine Wertegemeinschaft. Auch ihr Partnerschaftsportfolio heute umfasst Länder, die keine Demokratien sind.

Insgesamt bleibt der Grad der Annäherung und Kooperation zwischen dem Bündnis und einzelnen Partnern sehr unterschiedlich, während die Erwartungen darüber, welchen Sinn und Zweck die Partnerschaften erfüllen (sollten), divergieren. Schweden beispielsweise kooperiert eng mit der NATO ohne jedoch Mitglied zu werden (siehe Gärtner/Akbulut/Iancu 2014, 16). Im Gegenzug erwartet sich Schweden den Beistand der Allianz im Aggressionsfall, obwohl die im Artikel V festgeschriebene Beistandsverpflichtung allein Mitgliedern gegenüber gilt. Der Beitrag von Partnerschaften zur Konfliktprävention und Eskalationsvermeidung wurde wohl durch die Kriege in Georgien und zuletzt in der Ukraine (die NATO spricht in diesem Zusammenhang von einer „hybriden Kriegsführung“) in Zweifel gezogen. Die Partnerschaften der NATO stellen somit insgesamt ein geeignetes Beispiel dar, um sich dem Thema kooperative Sicherheit anzunähern, ihre Möglichkeiten und Grenzen zu diskutieren, und die Schwierigkeiten bei der Abgrenzung einzelner Sicherheitsstrategien aufzuzeigen.

EU

Die EU sieht sich dem Kantischen „ewigen Frieden“ verpflichtet. Wirtschaftliche Integration sowie institutionelle Anpassung auf Basis gemeinsamer demokratischer Werte sollen Frieden, Wohlstand

⁴ Die NATO definiert insgesamt drei Kernaufgaben: Die kollektive Verteidigung mit Bündnisverpflichtungen, Krisenmanagement außerhalb des NATO-Territoriums, und kooperative Sicherheit. Kooperative Sicherheit soll vor allem Partnerschaften in und außerhalb Europas einbeziehen. Je größer der Raum der kollektiven Sicherheit wird, desto geringer wird der der kooperativen Sicherheit.

und Stabilität gewährleisten. Die Nachbarschaftspolitik (ENP) sollte dazu beitragen, europäische Normen, Institutionen und Regeln weit über ihre Grenzen hinweg zu verbreiten und dadurch einen Ring an „well governed“ Staaten zu schaffen. Gleichzeitig stellte einen wesentlichen Punkt natürlich auch die Erweiterungsstrategie dar, mit der die Grenzen dieser Wertegemeinschaft stetig ausgedehnt wurden. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, eine funktionierende Marktwirtschaft sowie die Bereitschaft, den Rechtsbesitzstand der Union zu übernehmen wurden hierbei als Beitrittsvoraussetzungen definiert. Das Instrument der Konditionalität schuf gemeinsam mit einer hohen Attraktivität also Anreize auf der Seite von Ländern in Osteuropa und auf dem Balkan, Reformen zu implementieren und den *Acquis Communautaire* zu übernehmen. Der EU gelang es also ohne die Anwendung militärischer Gewalt Ziele für weitreichende Transformationsprozesse vorzugeben und diese mitzugestalten. Somit wurde diese Zone (vermeintlichen oder tatsächlichen) Kant'schen Friedens weiter ausgedehnt.

Während innere kriegerrische Auseinandersetzungen in diesem und im Sinne einer Sicherheitsgemeinschaft à la Karl Deutsch heute als undenkbar erscheinen, ist die EU dennoch mit vielen Bedrohungen und Risiken konfrontiert, die zu lösen die EU im Alleingang nicht in der Lage sein wird – besonders akut ist offensichtlich das Problem des Terrorismus in seinen unterschiedlichen Facetten. Terrorismus könnte in naher Zukunft auch ein entscheidender Faktor für den Entwurf einer europäischen, globalen Strategie sein. Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, erklärte anlässlich einer Antiterrororkonferenz in Barcelona, dass die Terrororganisation ISIS folgendes bezwecke: „They are trying to divide us... they want our citizens to look at each other with fear and distrust. The terrorists also want to divide us from our Arab and Muslim friends ... They want to divide the international community“ (EU External Action Service 2015). Eine europäische Antwort darauf könne nur eine globale Strategie sein: „There is one mistake we must not make, one mistake we cannot afford today. We cannot act impulsively. We cannot act without a strategy, a vision of what we want to achieve and how we can get there. That is exactly what we are trying to do drafting a new European Global Strategy.“ Interessanterweise sprach Mogherini darüber hinaus über eine verschwindende Grenze zwischen Außen- und Innenpolitik, was an das Konzept der menschlichen Sicherheit erinnert: „Today foreign policy is no longer what happens in a faraway place. It affects our own life everyday ... This strategy is not just about foreign policy, it is about us as Europeans. About who we are, how we work together and what we share as Europeans.“ Schließlich betonte sie die Notwendigkeit einer noch engeren Einheit der europäischen Union, was eine Gegenentwicklung zu den derzeitigen, verschiedenen Krisen in der EU (z.B. des möglichen Austritts Großbritanniens aus der EU oder die Euro-Krise) bedeuten würde.

„A common, comprehensive and consistent EU global strategy“ auf der Basis eines umfassenden Sicherheitsansatzes forderte die Hohe Repräsentantin auch in ihrem Bericht mit dem Titel „The European Union in a Changing Global Environment: A More Connected, Contested and Complex World“ (EU 2015). Der Bericht identifiziert Verwundbarkeiten: fragile Staaten und nicht-regierte Räume; Ideologie und Identität verursachen neue Konflikte im Mittleren Osten; demographische Trends, Klimaveränderung und Ressourcenknappheit sind langfristige Ursachen für Konflikte. Herausforderungen und Chancen werden genauso definiert: Westbalkan und die Türkei, die östliche Partnerschaft und Russland, Unruhen in Nordafrika und im Mittleren Osten, eine neue Beziehung mit Afrika in den Bereichen Wirtschaft, Sicherheit und Migration, Konfliktmanagement in Asien mit gemeinsamen Regeln, Normen und Prinzipien. Handlungsbedarf besteht bei Konfliktprävention, Klimapolitik, Terrorismusbekämpfung, kooperativer Entwicklungspolitik, Migrationspolitik, und humanitären Hilfeleistungen. Die Nachbarschaftspolitik muss überprüft werden; das betrifft die Beziehungen sowohl innerhalb als auch jene mit den östlichen und südlichen Nachbarn und den angrenzenden Regionen. Die Schlussfolgerung des Berichts ist: „Wir brauchen eine gemeinsame, umfassende und konsistente globale Strategie.“ Dass kooperative Ansätze ein Teil dieser globalen Strategie sein werden, liegt wohl auf der Hand.

OSZE

Das Ende des Kalten Krieges bedeutete einen Schub in der Zivilisierung (im Sinne von Entmilitarisierung) der internationalen, vor allem aber der europäischen Verhältnisse. Große Teile Osteuropas, Russland eingeschlossen, wendeten sich ab 1990 marktwirtschaftlichen und demokratischen Parametern zu. Die Kooperation und die Integration der bisher getrennten Teile des Kontinents fanden ihren besonderen Ausdruck in der Überwindung der Teilung Deutschlands. Die Aufwertung der KSZE (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) zur OSZE spiegelte das Bestreben, ein neues europäisches und transatlantisches Sicherheitssystem von Vancouver bis Wladiwostok zu etablieren, wider. Mit der OSZE-Charta von Paris 1990 sollte die Blockteilung in Europa beendet, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als einzig verbindliche Regierungsform anerkannt und Menschenrechte und Grundfreiheiten eingehalten werden. Die Gipfelerklärung von Astana formulierte „den Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft“ (2010) auf der Grundlage eines umfassenden Sicherheitsbegriffs. Der umfassende Sicherheitsbegriff der OSZE umfasst die „drei Dimensionen“: die politisch-militärische, die wirtschaftliche und ökologische und die menschliche Dimension. Die konkreteren Aufgaben beinhalten die Schaffung von umfassender und ungeteilter Sicherheit, Konfliktverhütung und Konfliktmanagement im OSZE-Raum sowie den Schutz von Menschenrechten und die Etab-

lierung und den Erhalt von demokratischen und rechtsstaatlichen Einrichtungen.

Die OSZE verfolgt somit einen umfassenden Sicherheitsansatz aufbauend auf kooperativen Strategien, die nicht nur Staaten, sondern auch andere internationale Organisationen miteinschließen, wie dies in einem Bericht des OSZE-Sekretariats zum Ausdruck gebracht wird (siehe OSCE Secretariat 2009, 1):

Closely related to the comprehensive nature of security is the OSCE's co-operative approach to security, which rests on the underlying premise that security is indivisible — meaning that co-operation is beneficial to all participating States while the insecurity in and/or of one State can affect the well-being of all. Therefore, no participating State should enhance its security at the expense of the security of another participating State. Moreover, co-operative security comprises the notion of OSCE co-operation with other international organizations and institutions and OSCE Partners for Co-operation. The various aspects of security are viewed as interconnected and interdependent.

Das Aufgabenportfolio und die Betätigungsfelder der OSZE fallen vor diesem Hintergrund vielschichtig aus und beziehen sich – wie oben bereits angeführt – u. a. auf Frühwarnung, vertrauensbildende Maßnahmen (CBMs), Krisenprävention und -management, Schutz von Menschenrechten und Minderheiten, demokratische Governance sowie wirtschaftliche Entwicklung (ebd., 1-2). Insbesondere durch die sog. „Action against Terrorism Unit“ ist die OSZE auch im Problemkomplex Terrorismus besonders aktiv – in letzter Zeit besonders mit Fokus auf eine Ermächtigung der Jugend im Kampf gegen Radikalisierung. Aber auch andere aktuelle Themen standen über die Jahre im Fokus: etwa das Phänomen der Auslandskämpfer, das Phänomen Frauen und Terrorismus, oder „community policing“.

Das institutionelle Gefüge der OSZE erstreckt sich über Staaten mit sehr unterschiedlichen politischen Systemen und Wertvorstellungen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt stellt die OSZE offenbar keine Wertegemeinschaft dar. „The OSCE region extends from Vancouver to Vladivostok and is quite diverse, providing little basis for a common identity. Nevertheless, despite what appears to be infertile ground, many view the OSCE as the quintessential cooperative security example“, stellt Mihalka (2001, 56) dementsprechend fest. In diesem Punkt ist die OSZE also der UN viel näher als der EU oder der NATO.

Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SCO)

Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit wurde 2011 auf Basis einer gemeinsamen Erklärung gegründet. Zurzeit sind sechs Staaten Mitglieder der SCO: China, Russland, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan. Anlässlich des diesjährigen Gipfels in Ufa wurden Indien und Pakistan zur Mitgliedschaft eingeladen. Die Bedeutung der SCO, über die einer „regionalen Organisation“ und einer „internationalen Organisation“ hinausgehend, ist in der Literatur noch umstritten. Im Allgemeinen wird die SCO als eine Organisation kooperativer Sicherheit gesehen; mitunter wird sie auch als eine Organisation kollektiver Sicherheit eingestuft (Douhan 2013, 12-13). Die SCO hat sich selbst zahlreiche Ziele gesetzt, sowohl im militärischen als auch im politischen, sowie im wirtschaftlichen und menschlichen Bereich. Konkretere Schritte wurden aber vor allem bei der Antiterrorpolitik unter dem erweiterten Konzept von „Terrorismus, Separatismus und Extremismus“ unternommen. Die Einbindung von Separatismus und Extremismus stellt eine Besonderheit der SCO gegenüber anderen IOs (Internationalen Organisationen) dar und kann auf die besonderen Sicherheits Herausforderungen im Inneren der Mitgliedstaaten zurückgeführt werden. In diesem Zusammenhang ist es von besonderer Relevanz, dass das einzige, nicht administrative Organ – die RATS (Regional Antiterror Structure), gegründet wurde, um die Aktivitäten in diesem Bereich zu koordinieren.

Kooperative Sicherheit nach ausgewählten Regionen

Der Balkan

Kooperative Sicherheit am Westbalkan spielte seit dem Ende der 1990er Jahre eine wichtige Rolle in den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zur Stabilisierung der Situation in der Region und zur Erhöhung der Sicherheit. In einem engen Beziehungsgeflecht aus unterschiedlichen Organisationen (UN, OSZE, NATO, EU, internationale NGOs, regionale Institutionen wie Stabilitätspakt für Südosteuropa bzw. Regional Cooperation Council) hat man seit dem Ende des Krieges in Bosnien und im Kosovo die Intensität der Kommunikation und des Austausches erhöht, unterschiedliche neue Formen von zivil-militärischen, zivilen und jedenfalls konsensorientierten Maßnahmen eingeführt, all dies mit dem Ziel einer nachhaltigen Friedensabsicherung am Westbalkan. Der konzeptuelle Zugang, der hier gewählt wurde, folgte angesichts der Fülle der Formen des Engagements in der Region der Idee der „Interlocking Institutions“, also Institutionen und Organisationen, die sich in ihrer Arbeit akkordieren, austauschen, anteilig Arbeitsprozesse mit Synergien gestalten und so einen erhöhten Grad an Sicherheit und Sta-

bilität in der Region erzielen. Im Kosovo wurde nach dem Krieg 1999 das umfassendste System der „Interlocking Institutions“ unter der Leitung von UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) und mit starker Beteiligung der EU und der OSZE eingerichtet. Ab 1999/2000 wurden die bisherigen Bemühungen um Sicherheit um ein weiteres Element ergänzt, und zwar um die Perspektive der EU-Mitgliedschaft. Der EU-Erweiterungs- und Integrationsprozess kann als paradigmatisch für eine neue Form der Sicherheitspolitik durch Institutionalisierung und reformorientierte Prozesse der Annäherung an die EU betrachtet werden.

Nun, die Bilanz 20 Jahre nach Dayton ist dürrtig. Auch im Jahr 2016 herrscht in vielen Bereichen des Balkans Instabilität. Die deutsche Kanzlerin Angela Merkel sprach unlängst (Nov. 2015) angesichts der Flüchtlingskrise und der eskalierenden Situation auf der Westbalkanroute sogar von einer drohenden Kriegsgefahr am Balkan. Gerade in jenen Staaten, in denen die Instrumentarien der kooperativen Sicherheit am intensivsten (sowohl finanziell als auch personell) zur Anwendung kamen, also in Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo, sind die Funktionalität der Institutionen und die Stabilität von Governance schwach entwickelt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der Effizienz und der Resultate der bisher implementierten Strukturen der kooperativen Sicherheit am Balkan. In einem zweiten Schritt ist es wesentlich, zwischen politischen Risiken für die Sicherheit und speziellen Sicherheitsrisiken zu unterscheiden und zu fragen, wie man aus der Perspektive des institutionellen Geflechts der kooperativen Sicherheit der internationalen Gemeinschaft am Balkan damit umgehen kann. Zu den ersten gehören z.B. ethnische Spannungen, Intoleranz und Xenophobie, ethnonational motivierte Gewalt, Extremismus sowie Schwierigkeiten bei der Etablierung multiethnischer demokratischer Institutionen. Zu den Sicherheitsrisiken im engeren Sinne zählen beispielsweise illegal bewaffnete Gruppen, Terrorismus, illegale Beschaffung und Transfer von konventionellen Waffen, Landminen, etc.

Ein Thema, das die beiden Arten von Sicherheitsrisiken verbindet und in den letzten Jahren am Balkan an Brisanz gewonnen hat, sind die neuen Formen von islamischer Radikalisierung (siehe dazu auch den Abschnitt zum Terrorismus). Diese ist in Bosnien, im südserbischen Sandzak und in albanisch besiedelten Gebieten, gegeben. Es gab auch in den letzten Jahren immer wieder Zwischenfälle, unlängst wieder in Bosnien, als nach den Pariser Terroranschlägen einmal mehr Menschenleben zu beklagen waren. Dies sind derzeit zwar weiterhin Einzelfälle, die hohe mediale Aufmerksamkeit auf sich ziehen, aber noch keine akute Bedrohung für diese Gesellschaft-

ten darstellen. Die Instrumentarien der kooperativen Sicherheit und die beteiligten Organisationen müssen sich in diesem Kontext vor allem den tieferliegenden strukturellen Problemen stellen, die besorgniserregend sind und in einer längeren Betrachtungsperspektive ein beträchtliches Sicherheitsrisiko darstellen. Die Entfremdung vieler vor allem junger Staatsbürger von ihren Staaten und Gesellschaften ist eine Dimension dieses Problems. Durch Marginalisierung und soziale Benachteiligung wird Extremismus jedweder Art gefördert, und zwar in allen religiösen Gruppen. Dazu kommt das allgemeine Gefühl der Perspektivenlosigkeit, das wiederum zur sozialen und emotionalen Abschottung auf der einen Seite und zum Verlangen nach Schutz im Rahmen größerer Gruppen/neuer Familien, die dann oft dogmatisch und ausschließlich sind und radikalem Gedankengut frönen, auf der anderen Seite führen. Dass die Staaten Südosteuropas politisch immer stärker zum Autoritarismus neigen, und dass sich dies proportional zur Krise des EU-Erweiterungsprojekts in der Region verhält, bereitet zusätzlich den Boden für die Destabilisierung der Gesellschaften.

Eine spezifische Dimension, der man sich in der Zukunft vermehrt widmen wird müssen, sind vor allem Konflikte innerhalb der islamischen Gemeinschaft, die in den letzten Jahren immer wieder entflammt sind und dazu geführt haben, dass auch am Balkan neben der dominanten Lehre des traditionellen Islam auch andere Strömungen stärker wurden. Hier zählen die salafistischen und wahhabitischen Gruppen durchaus zu jenen radikalen Gruppen, deren Anhängerschaft wächst. Wenn man hier die transnationalen und globalen Verbindungen dieser Gruppen zu anderen extremen Zellen im arabischen Raum und in Europa dazu zählt, bekommt man eine Vorstellung von den potentiellen Gefahren, die von diesen Zellen ausgehen können. Hier ist die Salafisten-Szene in Österreich oder in der Schweiz, die zum Teil stark von Menschen aus Südosteuropa dominiert wird, ein deutlicher Hinweis auf dieses transnationale und damit auch jenseits der Region bedrohliche Phänomen. Gerade diese interregionalen und transnationalen Bedrohungen stellen eine besondere Herausforderung für die Instrumentarien und Institutionen der kooperativen Sicherheit dar, die zwar unterschiedliche Grade der Vernetzung untereinander aufweisen, substantiell aber weiterhin in der Region innerhalb der einzelnen Nationalstaaten agieren und dadurch gewisse Limits besitzen.

Generell und zusammenfassend gehören aus Sicht des Westens – darin sind sich EU, NATO und OSZE einig – zur weiteren Stabilisierung in der Region und zu deren nachhaltigen Befriedung die folgenden drei Schlüsselemente:

- innerstaatliche Konsolidierung der Demokratien und der demokratischen Werte,

- Kooperation mit NATO und EU mit der Perspektive einer möglichen Mitgliedschaft und der völligen euro-atlantischen Integration;
- effektive regionale Kooperation und Arbeit an der Thematisierung von interregionalen und transnationalen Gefahren, die durch die prolongierte Instabilität der Gesellschaften entstehen können.

Entlang der zentralen Achsen des Konzepts der kooperativen Sicherheit gedacht, ist es klar, dass auch am Balkan die Lösung von Sicherheitsproblemen nur in der breiten und aufeinander abgestimmten Kooperation aller beteiligten Akteure erfolgen kann. Neben den formellen Mechanismen und Institutionen wird es angesichts der zuletzt deutlich sichtbar gewordenen Schwächen der Demokratie in der Region und der Entstehung neuer Autoritarismen notwendig sein, dass man sich intensiver mit zivilgesellschaftlichen und schwach bis nicht-institutionalisierten Netzwerken und Bewegungen austauscht und mit diesen gemeinsame Strategien zur Bewältigung der zentralen Sicherheitsrisiken entwickelt. Das Beispiel der Protestbewegungen am Balkan (von Bosnien über Mazedonien bis nach Montenegro und Kosovo) ist eben jenes, das zeigt, dass in den Gesellschaften durchaus Energien vorhanden sind, die den jeweiligen Regierungen immer skeptischer gegenüberstehen und in einigen Fällen ein durchaus konstruktives Potential besitzen.

Naher Osten

Trotz eines relativ ausgeprägten, über die einzelnen nationalen Grenzen weit hinausgehenden Gefühls der Gemeinsamkeit und der Solidarität zwischen den einzelnen arabischen Gesellschaften, konnte kein regionaler Sicherheitskomplex, der auf kooperativer Sicherheit aufbaut, geschaffen werden. Die pan-arabischen Bewegungen, die seit der Unabhängigkeit die Staaten des Nahen Ostens prägten, bezogen sich zwar alle einerseits auf das Ideal einer gemeinsamen arabischen Nation, andererseits versuchten sie zugleich aber auch ihre eigene Macht zu konsolidieren, indem sie andere pan-arabische Regime und Bewegungen bekämpften. Laut Barnett (vgl. 1993, 279) stellten die einzelnen arabischen Regime weniger eine reale Bedrohung für einander dar – es gibt kaum inner-arabische kriegerische Auseinandersetzungen, auf die man in diesem Zusammenhang verweisen kann, der Überfall Saddam Husseins auf Kuwait stellt dabei eine Ausnahme dar – als dass vielmehr die pan-arabischen Ansprüche bzw. die Rhetorik der einzelnen Regime die interne und externe Souveränität der Staaten untergrub. Halliday (2009, 15) meint, dass es im Nahen Osten die Norm ist, dass sich Regime in die internen Angelegenheiten anderer Staaten einmischen. Dies trifft nicht nur auf staatliche, sondern durchaus

auch auf nicht-staatliche Akteure zu. Als Beispiele hierfür gelten die PLO, Medien wie Al Jazeera oder islamistische Netzwerke. Gleichzeitig erteilt Halliday jenen, die dies auf die Kultur und Tradition bzw. auf die Künstlichkeit der Grenzziehungen durch den Kolonialismus zurückführen, eine klare Absage. Vielmehr führt er dies auf die schwache Sichtbarkeit der Souveränität der einzelnen Staaten zurück. Die schwache Sichtbarkeit der Souveränität sowie die vielfältigen transnationalen Verschränkungen sind es auch, die trotz gemeinsamer Herausforderungen wie islamistischen Extremismus, Migrationsströme, Energiesicherheit, Konflikt mit Israel, Lebensmittelversorgung, Klimawandel (etc.), die Herausbildung eines regional ausgerichteten kooperativen Sicherheitsansatzes verhindern.

Aus einer weniger normativen Perspektive betrachtet kann allerdings festgestellt werden, dass zwar die Souveränität der arabischen Staaten aufgrund der vielfältigen transnationalen Verflechtungen staatlicher und nicht-staatlicher Gruppen schwach ausgeprägt ist und deshalb auch überstaatliche regionale Institutionen wie die Arabische Liga schwach etabliert sind, dass aber der niedrige Grad an inner-arabischen Konflikten und eine relativ stark ausgeprägte arabische Solidarität auf andere Formen kooperativer Sicherheit hinweisen, die es unter Umständen näher zu erforschen gilt. Wichtig in diesem Zusammenhang erscheint deshalb die Betrachtung von informellen Netzwerken, Verbindungen und Bewegungen, die eine wesentliche Rolle bei der Herstellung von Konsens spielen.

Es gilt also, auch informelle Organisationsformen und Verknüpfungen in die Erforschung des Konzeptes kooperativer Sicherheit einzubeziehen. Oft sind es auch diese, die einen Krieg bzw. mögliche Kriegsgründe präventiv abwehren. Das Konzept der kooperativen Sicherheit beinhaltet demnach eine Strategie, die die Lösung von Sicherheitsproblemen in der Kooperation sieht, diese kann zum einen die Zusammenarbeit mit potenziellen Gegnern und zum anderen auf informellen, nicht-institutionalisierten Netzwerken und Bewegungen aufbauen (vgl. auch Vetschera 2007).

Die Region des Nahen und Mittleren Ostens ist von zentralen strategischen Interessensunterschieden geprägt. Dies macht es umso schwieriger, eine gemeinsame Sicherheitsarchitektur zu etablieren. Die bestehenden erweisen sich nur bedingt als durchsetzungsfähig. Darüber hinaus herrscht eine große Kluft zwischen ärmeren und wohlhabenderen Staaten der Region (siehe Kemp/ 1994).

Als Beispiel für eine institutionalisierte regionale Kooperation ist an erster Stelle die Arabische Liga anzuführen. Sie wurde 1945 von Ägypten, Irak, Jordanien, Libanon, Saudi-Arabien, Syrien sowie Nordjemen ins Leben gerufen. Seit den 1950er Jahren hat die Arabische Liga militärpolitische Aufgaben. Später erst zählten auch wirtschaftliche und kulturelle Aufgaben zu ihrer Agenda. Im Jahr 2010 traten die Staaten Algerien, Bahrain, Dschibuti, Katar, Komoren, Kuwait, Libyen, Marokko, Mauretanien, Jemen, Somalia, Oman, Palästina (durch die Palästinensische Befreiungsfront, PLO, vertreten), Sudan, Tunesien und die Vereinigten Arabischen Emirate bei. Die Arabische Liga stellt die wichtigste zwischenstaatliche Organisation in der Region dar. Allerdings war und ist ihr politischer Einfluss relativ bescheiden. Die Liga spiegelt die innerarabischen Machtkämpfe und Balancen wider. Seitdem der Irak nach dem Sturz Saddam Husseins langsam in den iranischen/schiitischen Orbit wanderte, ist das Land, das einst zu den wichtigsten Akteuren der Arabischen Liga gehörte, weitgehend isoliert. Ägypten, das traditionell den Generalsekretär der Liga stellt und mit Kairo auch Sitz der Organisation ist, wurde nach der Unterzeichnung des israelisch-ägyptischen Friedensvertrages unter Präsident Sadat für mehrere Jahre aus der Liga verbannt.

Ein zweites Beispiel für institutionelle Zusammenarbeit in der Region stellt der Golfkooperationsrat dar. Die Gründung des Golfkooperationsrates (GCC) im Mai 1981 war von einer sicherheitspolitischen Motivation getrieben und war eine Reaktion auf die iranische Revolution, auf die sowjetische Invasion in Afghanistan 1979 sowie auf den Beginn des Irak-Iran Krieges 1980. Zu den Mitgliedsstaaten gehören Saudi Arabien, Kuwait, Oman, Katar, Bahrain und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE). Der Jemen, Jordanien sowie Marokko haben eine Mitgliedschaft beantragt. In den 1990er Jahren legte der Golfkooperationsrat nach dem Einmarsch des Iraks im Kuwait (August 1990) seinen Fokus auf die wirtschaftliche Integration. Seit Ende 2010 widmet er sich allerdings wieder vermehrt sicherheitspolitischen Aspekten. Dies kann auf den Arabischen Frühling und die Angst eines Überschwappens dieser Entwicklungen auf die Golfregion zurückgeführt werden. So nahm der Golfkooperationsrat eine zentrale Rolle in der Vermittlung im Jemen ein, unterstützte die NATO-Operation in Libyen bzw. setzte sich für eine Flugverbotszone in Libyen ein, und lies seine Truppen in Bahrain einmarschieren (Richter 2011). Damit spiegelt der GCC immer mehr die staatlichen Interessen Saudi Arabiens wider. Das Eingreifen saudischer und emiratischer Truppen im Jahr 2011 zur Unterstützung des durch Massenproteste bedrängten sunnitischen Königshauses in Bahrain zeigte auf, dass der GCC, der sich als ein Bündnis zur Bekämpfung externer Gefahren verstand, auch ein Instrument zum Machterhalt der autoritären sunnitischen Monarchien in der Golfregion ist.

Zur institutionellen Zusammenarbeit im Rahmen der Arabischen Liga und des GCC, kommt die Zusammenarbeit mehrerer Staaten mit der NATO hinzu. Die NATO verfolgt zwei Kooperationsprogramme in der MENA Region, den „Mediterranean Dialogue“ (MD) sowie die „Istanbul Cooperation Initiative“ (ICI). Der Mediterranean Dialogue umfasst die Staaten Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Mauretanien sowie Tunesien. Das Programm hat drei Ziele: regionale Sicherheit und Stabilität zu forcieren, ein besseres gegenseitiges Verständnis zu erzielen sowie falsche Annahmen über die NATO unter den Mitgliedstaaten zu beseitigen. Die NATO sowie die Mitgliedstaaten konsultieren über verschiedene Sicherheitsfragen. Der ICI wurde 2004 gegründet und umfasst Bahrain, Kuwait, Katar sowie die Vereinigten Arabischen Emirate. Hier soll eine praktische Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich erfolgen. Basierend auf dem Prinzip der Inklusivität ist diese Initiative für alle Staaten des Mittleren Ostens offen. ICI arbeitet auf einer bilateralen Ebene und umfasst auch (zivil-) militärische Operationen und Kooperationen (Jörgensen 20014, 112-113). Die Zusammenarbeit mit der NATO ist allerdings durch verschiedene Aspekte überschattet (siehe historische Entwicklungen und Vorbehalte in den Beziehungen zwischen MENA und dem Westen, die unterschiedlichen Zugänge zur Palästinafrage, Mangel einer klaren Vision, inadäquate Attraktivität von Partnerschaften, oder auch interne Uneinigkeiten innerhalb der NATO).

Viele Staaten aus der Region beteiligen sich auch an der Allianz gegen den IS, insbesondere Jordanien, Saudi Arabien, Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate. Aus Sicht der sich beteiligenden arabischen Staaten stellt die Allianz gegen den IS einerseits eine wichtige strategische Positionierung auf Seiten der USA (Stärkung der transatlantischen Dimension) sowie eine Vorsichtsmaßnahme bzw. Initiative zur Wahrung der staatlichen Regionalordnung dar. Die strategische Positionierung auf Seiten der USA hat angesichts des Aufstiegs des Iran den Effekt, dass die Allianz mit den USA gestärkt wird, außerdem hat die klare Positionierung als Verbündeter der USA angesichts der massiven Menschenrechtsverletzungen in den einzelnen Ländern bzw. der unklaren Verbindungen zu radikal islamistischen Elementen in Syrien und der weiteren Region auch eine legitimierende Wirkung. Die Teilnahme in der Allianz auf Seiten der USA und der westlichen Alliierten dient damit auch der Aufwertung des Ansehens und Images der einzelnen Staaten. Gleichzeitig stellt die aktive Bekämpfung des IS aber auch eine präventive Aktion dar. Indem der IS über bestehende Grenzen hinweg operiert und indem er für sich die einzige gültige Interpretation des Islam beansprucht, fordert er vorerst indirekt die territo-

riale Souveränität, den Wirkungsraum und die Legitimität der einzelnen arabischen Staaten heraus.

Vor diesem Hintergrund kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die institutionalisierten, zwischenstaatlichen Formen der Sicherheitskooperation in erster Linie dazu dienen sollen die staatliche Souveränität sowie den Fortbestand des Regimes zu gewährleisten. Die Verschränkung zwischen Staat und Regime ist in den konservativen Monarchien der Region besonders stark ausgeprägt. Welche Konsequenzen und Herausforderung sich hieraus für kooperative Sicherheitsstrategien ergeben, gilt es im Rahmen des vorliegenden Projektes näher zu untersuchen.

Kooperative Sicherheit nach ausgewählten Themenbereichen

Terrorismus

Europa ist derzeit mit zwei wesentlichen und zusammenhängenden Sicherheitsbedrohungen konfrontiert: dem islamistischen Terrorismus und die damit zusammenhängende Radikalisierung, und dem Rechtsextremismus. Die Präsenz von islamistischem Terrorismus in Europa hat sich zweifelsohne in den vergangenen Jahren verstärkt. Frankreich und Belgien wurden vor kurzem besonders getroffen und waren Schauplatz mehrerer Anschläge: im Januar 2015 wurde ein Anschlag auf die Satirezeitschrift Charlie Hebdo verübt, im November 2015 war Paris das Ziel von mehreren Terrorattacken und kürzlich auf eine U-Bahnstation und den Flughafen in Brüssel. Nach Angaben der Behörden wurden weitere Anschläge in Frankreich, Deutschland und Belgien vereitelt. Nach einer Pause von etwa zehn Jahren kehrt Terrorismus der größeren Dimensionen also wieder nach Europa zurück, was mit dem Aufstieg der Terrororganisation „Islamischer Staat“ – oder besser gesagt, mit ersten Anzeichen von dessen Niedergang – zusammenfällt.

Bekannt als „Waffe der Schwachen“ wird die Taktik des Terrorismus von jenen Organisationen eingesetzt, die keine oder kaum Möglichkeit haben, staatlichen Kräften (oder dem Feind im Allgemeinen) vergleichbare Kapazitäten entgegenzusetzen. Auch im Fall der Anschläge in Frankreich greift der sog. „Islamische Staat“ auf die Taktik des Terrorismus in Europa zurück, nach dem westliche Kräfte ihren Einsatz gegen ihn intensivierten – in erster Linie Frankreich und Russland, das auch zum Ziel des direkten Terrors durch den IS geworden ist. Ähnlich wie in früheren Episoden des „Kriegs gegen den Terror“, interpretieren Regierungen solche Attacken

oft als „Anschläge gegen die Freiheit“ und das übliche Vokabular des Kampfes der Zivilisation gegen die Barbarei wird erneut bemüht.

Der Syrienkonflikt bringt darüber hinaus eine neue Herausforderung für Europa und andere Teile der Welt mit sich, und zwar das Problem der Auslandskämpfer. Im Jahr 2015 hat die Anzahl der Auslandskämpfer aus Westeuropa weiter zugenommen. Ein nicht unbeachtlicher Teil von ihnen ist auch aus den Kampfgebieten zurückgekehrt (z.B. ca. ein Drittel in Deutschland). Verglichen mit früheren Wellen von Auslandskämpfern (z.B. in Bosnien-Herzegowina oder Wasiristan) sind diese nicht nur zahlreicher, sondern auch anders motiviert. Die bisher bekannten humanitären, politischen und materiellen Motivationen wurden, unter dem Einfluss der IS Propaganda aber auch als Resultat einer Individualisierung von Radikalisierungsprozessen, subkulturell ausgeprägt.

Eng mit den oben genannten Entwicklungen verbunden ist die Flüchtlingsproblematik, die Anlass für eine Verstärkung des Rechtsextremismus bietet sowie populistischen Parteien neues politisches Potential zukommen lässt. In Deutschland und Ungarn kam es 2015 zu Übergriffen und Brandstiftungen auf Asylwerberheime. Populistische Parteien gewannen an Macht, Popularität und Stimmen in vielen europäischen Ländern. Die Dänische Volkspartei (Dansk Folkeparti - DF) erreichte mit 21,1% der Stimmen den zweiten Rang in den nationalen Wahlen vom 18. Juni 2015 (verglichen mit 12,3% im Jahr 2011). Die Schweden Demokraten (Sverigedemokraterna – SD) führen mit ca. 25% in den Umfragen, nachdem sie in der Wahl von 2014 12,9% der Stimmen erhalten hatten. Die französische Front National erreichte in einer Umfrage in der Region Nord-Pas-de-Calais im September des Jahres fast 40% der Stimmen.

Resilienz als Brückenkonzept – Kooperative Sicherheit und die OSZE

Das Konzept der kooperativen Sicherheit kann im Kontext von Resilienz fruchtbar gemacht werden, wenn das zu Grunde liegende Verständnis nicht allein staatszentriert bleibt, sondern auf die Verbindung transnationaler gesamtstaatlicher sowie -gesellschaftlicher Kooperation abzielt. Die daraus entstehenden Anschlussmöglichkeiten basieren auf einem Verständnis von Resilienz als Multi-Ebenen- (Ostrom u.a. 2004, 239ff) sowie Multi-Akteur-Prozess, der auf Adaptionfähigkeit, Coping und Redundanz abzielt (vgl. Pospisil 2013a). In diesem Sinne kann Resilienz als eine Form von Governance verstanden werden, die sowohl Individuen als auch Communities, Organisationen, Institutionen und Agencies auf unterschiedlichen Ebenen ver-

bindet. Dabei spielen gemeinsame Wissenssysteme sowie Erfahrungen eine zentrale Rolle (Folke u.a. 2005, 441).

Resilienz wird innerhalb der akademischen Auseinandersetzung allerdings sehr unterschiedlich definiert. Während Resilienz einerseits als post-liberales Konzept gesellschaftlicher Partizipation auf Community-Ebene betrachtet wird (siehe u.a. Chandler 2014), wird von der Gegenseite argumentiert, Resilienz sei eben ein neoliberales Instrument zur Übertragung staatlicher Verantwortung auf Individuen und zivilgesellschaftliche Akteure (siehe u.a. Joseph 2013). Philippe Bourbeau (2013, 2015) plädiert gegen jene binären Ansätze, indem er drei unterschiedliche Ausformungen von Resilienz definiert: „resilience as maintenance, resilience as marginality and resilience as renewal“ (Bourbeau 2013, 4).

Ersteres Verständnis reagiert auf Schocks oder Krisen durch vermehrte Anstrengungen, um zu einer angenommenen vorangehenden Stabilität zurückzukehren. Dieser Ansatz ist somit stark an das Narrativ eines fragilen gesellschaftlichen Gleichgewichts gebunden, das durch als gefährlich identifizierte Schocks gestört werden oder gar kollabieren kann. Insofern wird eine rigide Reaktion, sowohl diskursiv als auch praktisch, auf diese Krisen als unumgänglich dargestellt, wodurch Sicherheitspraktiken ausgebaut und gesellschaftliche Kooperation strikt nach innen gerichtet wird. Der zweite Ansatz wird von Bourbeau als die Möglichkeit definiert, geringfügige Anpassungen vorzunehmen, jedoch keinen System- oder Politikwechsel anzustreben, wobei die Diskurs- und Praxisebenen nicht immer übereinstimmen. Die dritte Variante beschreibt die grundlegende Transformation bestehender politischer Ansätze und gesellschaftlicher Strukturen. Dieser mögliche Wandel beinhaltet sowohl Machtbeziehungen zwischen Individuen als auch Organisationen oder Institutionen. Hierbei ist jedoch wichtig zu betonen, dass alle drei Ansätze immer im Kontext der jeweiligen historisch unterfütterten Ausgestaltung zu verstehen sind (Bourbeau 2013, 10-16).

Resilienz funktioniert, wenn auch auf bestimmte Akteure beschränkt, nur auf Basis von Kooperation und kann somit als „Brückenkonzept“ gesamtstaatlicher und -gesellschaftlicher Zusammenarbeit verstanden werden (Pospisil 2013b). Dieses Verständnis harmoniert mit der Forderung Frederica Mogherinis Resilienz zu stärken, um (Katastrophen-)Risiken zu reduzieren und einen Brückenschlag hin zu mehr Entwicklungskooperation zu ermöglichen (EU 2015, 15). Vor diesem Hintergrund kann Resilienz als Antwort auf eine „more complex, more connected, but also more contested world“ (ebd., 1) betrachtet werden.

Im Hinblick auf den kommenden Vorsitz Österreichs in der OSZE kann eine Auseinandersetzung mit dem Schweizer Vorsitz aus dem Jahr 2014 hilfreich sein, sollen die Möglichkeiten von Resilienz erforscht werden. Konkret geht es dabei um die Veranstaltung „Making communities more resilient - 22nd OSCE Economic and Environmental Forum 2014“, welche Resilienz im Kontext von Klimawandel und Wirtschaft in den Fokus nimmt. In einer Rede des Staatssekretärs Yves Rossier bezeichnet dieser die OSZE als prädestiniert, um als „melting-pot“ für die Überwindung traditioneller Grenzen zwischen ökonomischer, ökologischer, politisch-militärischer sowie menschlicher Sicherheit zu fungieren und diese in einem ganzheitlichen Verständnis zu subsumieren. Dabei stellt er die folgende Frage: „Why is it that these three dimensions [of the OSCE] predominantly perform as soloists, when everybody agrees that the OSCE’s holistic approach to security, based on the legacy of the historic 1975 Helsinki Final Act, is its key asset and comparative advantage? How do we blend these three dimensions together to form a merry combo?“ (OSZE 2014, 2)

Resilienz zielt außerdem nicht primär darauf ab, auf gemeinsame Bedrohungen zu *reagieren*, sondern ebenso Instrumente der Antizipation zu inkludieren sowie von (Krisen-)Erfahrungen zu lernen. Es geht also nicht nur um ein „post-event“ zentriertes Denken, sondern auch darum, Risiken und damit auch zukünftige Krisen oder Katastrophen als unumgänglich anzuerkennen und angesichts des Fehlens eines Garants von Sicherheit proaktiv Zukunft zu gestalten. Auch hier betont Rossier die Chancen der OSZE, als Bindeglied zwischen unterschiedlichen Nationen zu fungieren, um sich gemeinsamen Risiken und Gefahren zu stellen, die vor Landesgrenzen nicht Halt machen, wobei er „collective prevention, preparedness and response“ (ebd., 4) als unabdingbar bezeichnet.

Resilienz kann in diesem Sinne als „Neukonfiguration der Sicherheitspolitik im Zeitalter von Risiko“ (vgl. Pospisil 2013a) verstanden werden und der kooperativen Sicherheit sowohl innerhalb als auch zwischen Staaten und deren Gesellschaften dienen. Dass Resilienz allerdings auch problematische Implikationen enthält, wurde bereits angemerkt und wird später in Bezug auf Terrorismus und Migration noch einmal aufgegriffen.

Es stellt sich an dieser Stelle die Frage, welche Anknüpfungspunkte sich für die Verankerung von Resilienz in der OSZE anbieten. Als erstes gilt festzuhalten, dass Resilienz mit Katastrophen- und Krisenmanagement im ökologischen Bereich eng verknüpft ist. Dazu zählen Naturka-

tastrophen ebenso wie Ressourcenknappheit und die Folgen bzw. die Prävention des Klimawandels. Wie oben angeführt hat die Schweiz bereits im Jahr 2014 vermehrt einen Fokus auf eine resilienzbasierte Sicherheitspolitik im Rahmen der OSZE eingeführt. Österreich kann diesen Fokus weiterführen und ausbauen, um Nachhaltigkeit in der OSZE zu gewährleisten. Ein weiteres quasi natürliches Einsatzgebiet für resilienzbasierte Strategien ist Cybersicherheit. Beiden Sicherheitsbereichen ist inhärent, dass sie grenzenlos sind, also nicht in nationalstaatlichen Dimensionen zu denken sind. Ferner erfordern beide Bereiche einen Multi-Akteurs-Ansatz, sowohl in der Vorbereitung auf als auch in der Bewältigung von diversen Krisen und disruptiven Ereignissen. Die OSZE in ihrer Rolle als Vermittlerin kann genau in diesen Spektren wertvolle Arbeit leisten, wenn es darum geht, Bereiche von Sicherheit, die sich nicht auf Staatsgrenzen beschränken, zu koordinieren und Kooperation zu schaffen. Im Gegensatz zum Sicherheitskonzept, das stark auf Verteidigung ausgerichtet ist, bietet Resilienz den Vorteil, jene Sicherheitsbereiche abzudecken, die nicht primär militärisch sind.

In der OSZE wird im Bereich „ökologischer und wirtschaftlicher Sicherheit“ bereits mit Resilienz gearbeitet. Als Beispiel einer resilienzbasierten Strategie kann die Applikation der „Situation Rooms“ herangezogen werden, die auch für die OSZE im grenzübergreifenden Katastrophenschutz und zur Gefahrenabwehr im Cyberspace, einsetzbar wären. Die OSZE hat bereits „Situation Rooms“ (Informationshub; elektronischer, strukturierter Informationsaustausch in Echtzeit) zur Konfliktprävention eingesetzt. Unter dem Schweizer Vorsitz wurde beispielsweise ein „Situation Room“ in Kirgistan eingerichtet. „Situation Rooms“ beziehen sowohl staatliche wie auch nicht-staatliche Akteure mit ein und schaffen eine Koordination zwischen allen Verantwortlichen im Krisenfall, aber auch zu Präventionszwecken.

Ferner wurden unter dem Schlagwort „Disaster Risk Reduction“ (DRR) seit 2014 Maßnahmen von der OSZE gesetzt, um Resilienz zu gewährleisten. Aus OSZE Perspektive ist dies ein gesamtgesellschaftlicher Prozess, der auf den lokalen Kontext ausgerichtet sein muss und einen holistischen Ansatz zur Risikoreduzierung verfolgt (Gesundheit und Menschenrechte werden beispielsweise ebenso einbezogen wie Katastrophenschutz). Die OSZE war in diesem Zusammenhang besonders zur Reduzierung von Waldbränden im Südkaukasus aktiv und möchte dieses Engagement in der Mongolei und Zentralasien ausbauen. In Kooperation mit der UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) sind, wie oben beschrieben, die eindeutigen Vorteile der OSZE als grenzübergreifende Organisation eingesetzt worden, indem grenzübergreifend Maßnahmen zur Reduzierung von Überflutungen zwischen Moldawien und der

Ukraine, sowie Georgien und Aserbaidschan, geschaffen wurden. Weitere grenzübergreifende Maßnahmen dieser Art sind angedacht (Schärf 2015, 9).

Während Staaten unter dem Banner einer gemeinsamen Sicherheitspolitik, auf Grund der militärischen Konnotation von Sicherheit, zu sehr ihre Einzelinteressen in den Vordergrund stellen, bietet Resilienz den Vorteil gar nicht erst damit in Verbindung gebracht zu werden, wodurch ein kooperativer Sicherheitsansatz in bestimmten Bereichen besser umsetzbar scheint. Ebenso können unter dem Banner von Resilienz eine Vielzahl wichtiger Akteure im Bereich des Katastrophenschutzes, aber auch der Cybersecurity, miteinbezogen werden, die nicht genuin einem staatlichen Sicherheitsapparat angehören, aber dennoch unumgänglich in einem erweiterten Sicherheitsverständnis sind, die so zu einer umfassenden Sicherheit führen könn(t)en.

Resilienz orientierte Ansätze im Sinne kooperativer Sicherheit bieten im Rahmen der OSZE sowohl Vor- als auch Nachteile, die es anhand der Themenbereiche Terrorismus und Migration hier zu veranschaulichen gilt. Was den Terrorismus betrifft, so betont die OSZE die Notwendigkeit von Kooperation, nicht nur zwischen staatlichen, sondern auch nicht-staatlichen Akteuren, um nachhaltig gegen Terrorismus vorzugehen. Resilienz bietet vor diesem Hintergrund Anknüpfungspunkte, da es auf die Verbindung von und Kooperation zwischen unterschiedlichen Stakeholdern abzielt und ohne diese nicht funktionieren kann. Die Rolle von Public-Private-Partnerships wird ebenso von der OSZE betont wie jene der Zivilgesellschaft als Ganzes. Als Multi-Akteurs-Prozess beinhaltet Resilienz das Potential, Verbindungen zwischen den als wichtig identifizierten Akteuren zu fördern und damit die gesellschaftliche Vernetzung zu stärken.

Wie bereits angeführt versucht Resilienz im Unterschied zu traditionellen Sicherheitsvorstellungen nicht als unvermeidbar verstandene Schocks, Krisen oder gar Katastrophen, gänzlich zu vermeiden, sondern als gesellschaftliche Realität zu akzeptieren. Im Kontext von Terrorismus bedeutet dies, dass zukünftige Terroranschläge nicht zu verhindern sein werden und mit diesem Umstand umgegangen werden kann, indem Gesellschaften resilient werden. In Anlehnung an Bourbeau (2013) kann Resilienz hier sowohl als Instrument zur „maintenance“ – wie beispielsweise im Anschluss an die Attentate in Paris im November 2015 – als auch als „renewal“ funktionieren. Die Problematik in ersterem Fall liegt darin, dass Resilienz dabei weniger Effekt als vielmehr Auslöser der rigiden *securitization* Frankreichs und in Folge auch anderer EU-Länder war (vgl. Bourbeau 2015). Basierend auf der Annahme, der Staat müsse zu einer den

Attacken vorangegangenen Stabilität zurückkehren, konnte der Ausnahmezustand ausgerufen und somit die Aushebelung von Bürger- und Menschenrechten legitimiert werden.

Wie bereits angemerkt, spielt Resilienz auch in den Bereichen Cyber- und IKT-Sicherheit ebenso wie beim Schutz Kritischer Infrastrukturen bereits eine maßgebliche Rolle. Dies ist unter anderem auch vor dem Hintergrund möglicher terroristischer Angriffe relevant, da auf Basis eines gesamtheitlichen Ansatzes auf die Erfahrungen aus unterschiedlichen Feldern, wie beispielsweise Überschwemmungen oder Stromausfälle, zurückgegriffen werden kann und diese durch eine bessere Vorbereitung auf kommende Krisen genutzt werden können. Des Weiteren nimmt Resilienz, ganz im Sinne der OSZE, nicht nur einzelne Aspekte in den Blick sondern verfolgt einen holistischen Ansatz.

Im Kontext von Migration kann Resilienz im Sinne kooperativer Sicherheit auf unterschiedliche Art und Weise einfließen. So kritisiert Bourbeau (2015) Resilienz als *maintenance* in den französischen Migrationspolitiken und -diskursen der 1990er Jahre. Er führt aus, dass Resilienz auch hier nicht als Reaktion auf, sondern als Basis für die *securitization* von Migration und Flucht zu verstehen ist und damit zur Illegalisierung und Kriminalisierung geflohener Menschen führte. Basierend auf der Identitätskonstruktion einer Nation, die durch den Druck von „außen“ seitens der „Massen“ an Migrant*innen in Gefahr gebracht wird (Bourbeau 2015, 1958-1972), bleibt Kooperation streng nach innen gerichtet, während eine Abgrenzung nach „außen“ stattfindet.

Dies kann mit den derzeitigen Entwicklungen der österreichischen Migrationspolitik verglichen werden. Auch hier findet in der Umkehrung einer vorangegangenen Politik der Öffnung mittlerweile sowohl eine diskursive als auch eine praktische Abgrenzung statt, die in Kontrast zu kooperativer Sicherheit im gesamteuropäischen Sinne steht und diese somit erschwert. Die Möglichkeit von Resilienz als *renewal* zu forcieren würde stattdessen die Chance eröffnen, kooperative Sicherheit im Sinne einer gemeinsamen EU weiten Lösungsstrategie zu fördern.

Kooperative Infrastrukturen im Bereich von Wissenschaft und Technologie als Aspekte kooperativer Sicherheit

Im Rahmen kooperativer Sicherheitsorganisationen nehmen Wissenschaft und Technologie eine wichtige Rolle ein. In der Schlussakte von Helsinki wird Kooperation im wissenschaftlichen und technologischen Bereich als Instrument verstärkter Sicherheitskooperationen definiert

(KSZE 1975), das *Science for Peace and Security* (SPS) Programm der NATO unterstützt wissenschaftliche Zusammenarbeit insbesondere im Kontext regionaler Sicherheitskooperation (vgl. NATO 2015). Während allerdings weder NATO noch OSZE spezifische Forschungsprogramme verfolgen, existieren auf europäischer Ebene spezialisierte Organisationen, die wichtige Implikationen für die europäische Sicherheitspolitik besitzen. Bekannte Beispiele hierfür sind die European Space Agency (ESA) und die Europäische Organisation für Kernforschung (CERN). Zwar sind beide keine direkten Unterorganisationen der Europäischen Union, kooperieren jedoch stark mit der EU. Beide Organisationen sind in sicherheitsrelevanten Feldern aktiv und basieren auf intergouvernementaler Zusammenarbeit ihrer jeweiligen Mitgliedsstaaten. Betrachtet man die EU und Europa aus dem Blickwinkel des von Buzan/Waeber (2003) definierten „*Security Complex*“, in welchem Sicherheitskooperationen als regionale Strukturen betrachtet werden, die global interagieren, so stellen ESA und CERN Teile der Akteurskonstellation innerhalb des europäischen Sicherheitskomplexes dar. Da die Abstimmung und die Zusammenarbeit in Politikfeldern auf europäischer Ebene, auch im Bereich von Außen- und Sicherheitspolitik, zumeist über reine Kooperation hinausgeht und integrative Effekte erzeugt, sollte europäische Wissenschafts- und Technologiekooperation auch unter diesen Gesichtspunkten betrachtet werden. Zusätzlich könnte die Schaffung einer europäischen „*science region*“ wie von Kargon/Leslie/Schoenberger (1992) definiert zur Verstärkung der regionalen Sicherheit beitragen.

Sowohl ESA als auch CERN basieren insbesondere auf intergouvernementaler Zusammenarbeit – neofunktionalistische Ansätze und supranationalistische Effekte sind hierbei zweitrangig, da beide Organisationen autonom von der Struktur der Europäischen Union sind und dadurch nur peripher von supranationalen Institutionen wie Parlament und Kommission beeinflusst werden. Jedoch führt die Kooperation mit der EU zu Integrationseffekten auf nationale Wissenschafts- und Technologiepolitiken und damit in weiterer Folge auch auf den Einfluss von Wissenschaft und Technologie auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU. Intergouvernementale Zusammenarbeit nach Moravcsik (1998) sieht Integration als Folge von rationalen Entscheidungen auf nationaler Ebene. Kooperation im Wissenschafts- und Technologiebereich basiert demnach auf Maximierung des Outputs aus solchen kooperativen Strukturen.

Die European Space Agency zeigt sich für die Planung der Weltraumprogramme in Europa verantwortlich. Die ESA entstand 1975 insbesondere aus der Bestrebung, die zu dem damaligen Zeitpunkt zahlreichen Weltraumprogramme auf europäischer Ebene zu harmonisieren, insbe-

sondere eine Reform der European Space Research Organization (ESRO) wurde in diesem Zusammenhang von den Staaten verfolgt. Mehrere Bereiche von Weltraumforschung wurden definiert – so wurde bereits zu Beginn der ESA die Forschung am Trägerraketensystem Ariane aufgenommen. (vgl. Krige/Rusta/Sebesto 2000) Eine harmonisierte, effektive Weltraumforschung war im Lichte der Aufrüstung im Weltraum der damaligen Supermächte USA und Sowjetunion notwendig geworden.

In jüngerer Vergangenheit wurde die Kooperation zwischen ESA und EU massiv vertieft⁵ – die ESA ist das wichtigste Organ in der Entwicklung und Durchführung der großen Satellitenprojekte der EU, Galileo und Copernicus. Beide dieser Projekte besitzen wichtige Sicherheitsimplikationen – Galileo soll im Bereich der Positionsbestimmung ein vom US-amerikanischen GPS (Global Positioning System) unabhängiges System schaffen, während Copernicus insbesondere im Bereich der Satellitenbilddaufnahmen ein eigenständiges europäisches System installieren soll. Dickow (2012, 2) bezeichnet diese Bereiche auch als zentral für die Vernetzung der europäischen Weltraumforschung mit der GSVP. Insbesondere Copernicus ist hierbei sowohl für die GASP als auch für die GSVP von Relevanz, Pavlov (2012, 2) definiert fünf, für eine kooperative europäische Sicherheitspolitik zentrale, Einsatzbereiche, natürliche Ressourcen, Migration und Grenzkontrolle, Überwachung von Nuklearanlagen, kritische Infrastruktur und Krisenmanagement für das Programm. Burzykowska (2006, 36) stellt fest, dass „[a]s the most important European organization involved in the research and development of space tools ESA indirectly contributes to the development of a space technological industrial base for the security and defence sector in Europe. Thus, its existing resources and technological capability contribute directly or indirectly to ESDP.“ Kooperationen in Wissenschaft und Technologie führen in dieser Argumentation zu tieferer Kooperation im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Zwar steht speziell im Fall von Galileo die zivile Dimension der Raumfahrtprogramme im Vordergrund, Hitchens/Valasek (2006, 567) erkennen jedoch einen Trend zur Militarisierung der europäischen Weltraumforschung.

Von besonderer Bedeutung innerhalb der Europäischen Union ist in diesem Bereich die European Defence Agency (EDA) und die Kooperation zwischen EDA und ESA. Oikonomou (2012, 102) argumentiert, dass die EDA zusehends ein entscheidender Faktor in der Weltraumforschung der EU geworden ist und Raumfahrtprogramme in der europäischen Verteidigungspoli-

⁵ Zum Beispiel in der EntschlieÙung zur Europäischen Raumfahrtspolitik des Europäischen Rates oder im Beschluss 2014/496/GASP des Rates.

tik an Bedeutung gewinnen. Hierbei spielt auch die grundsätzliche Bedeutung von EDA als verantwortliche Organisation für Rüstungsforschung eine Rolle, durch Kooperationsprojekte zwischen EDA und ESA wie beispielsweise das DeSIRE-Projekt (EDA 2014)⁶ ist die ESA stärker in die Rüstungsforschung miteinbezogen. Auch die Vernetzung zwischen dem europäischen Rüstungskonzern Airbus, der auf Kooperation mehrerer europäischer Staaten beruht, und der ESA, beispielsweise im Copernicus-Programm (Airbus Group 2016), unterstreicht die Bedeutung der ESA in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Eine weitere kooperative wissenschaftliche Infrastruktur, die als Beispiel für Wissenschaft und Technologie als Aspekt kooperativer Sicherheit dient, ist das europäische Kernforschungsprogramm CERN. Während das Programm rein zivile Zwecke verfolgt, ist der Kontext der Gründung ein sicherheitspolitischer – Krige/Pestre (1987, 524) erkennen die ersten Ambitionen, ein kooperatives europäisches Kernforschungsprogramm zu erschaffen als Konsequenz des ersten sowjetischen Atomtests im Jahr 1949. Wie bereits erwähnt, ist CERN, anders als die ESA, nicht direkt in die GASP oder GSVP der EU involviert, durch Kooperationen auf wissenschaftlicher Ebene verbessert CERN jedoch Beziehungen mit Staaten von Bedeutung für die GASP. So existieren beispielsweise Kooperationsprojekte zwischen CERN und dem iranischen Institut für theoretische Physik und Mathematik. In diesem Zusammenhang interagieren „*Security Complexes*“ als „*Science regions*“ miteinander, um gegenseitige Sicherheitsbeziehungen zu verbessern.

Kooperation auf wissenschaftlicher und technologischer Basis stellt einen wichtigen Aspekt kooperativer Sicherheit dar, sei es in einem breiteren Kontext wie das SPS-Programm der NATO, oder spezifischer wie im Falle von ESA und CERN. Insbesondere der Fall der ESA zeigt auf, dass intergouvernementale Kooperation auf Wissenschafts- und Technologieebene in weiterer Folge Sicherheitskooperationen und sogar supranationale Organisationen wie die Europäische Union direkt beeinflusst. Die Rolle von Wissenschaft und Technologie als Basis für kooperative Sicherheit könnte insbesondere anhand des Beispiels der ESA tiefergehend untersucht werden und die Bedeutung wissenschaftlich-technologischer Zusammenarbeit für kooperative Sicherheit unterstreichen.

⁶ Das DeSIRE-Projekt beschäftigt sich mit der Forschung im Bereich der unbemannten Drohnen.

Schluss/Ausblick

Oben wurde argumentiert und gezeigt, dass „kooperative Sicherheit“ stets als erstrebenswert bezeichnet und vielerorts als Teil der Antwort auf sicherheitspolitische Herausforderungen in einer globalisierten und komplexer werdenden Welt diskutiert wird, eine einheitliche Definition des Begriffs und ein Konsens darüber, was die Unterscheidungsmerkmale kooperativer Sicherheit sind, zumindest vorerst jedoch nicht existieren. So wurde in dieser ersten Phase des gemeinsamen Forschungsprojektes eine Anstrengung unternommen zu zeigen, wie kooperative Sicherheit von internationalen Organisationen wie die UN oder die NATO operationalisiert wird und wie sie in unterschiedlichen Regionen und Themenfeldern zur Anwendung kommt. In diesem Rahmen wurden auch Überlegungen angestellt, welches Potential kooperative Sicherheitsstrategien darüber hinaus haben könnten und welche Aspekte in die Auseinandersetzung mit dem Thema miteinbezogen werden sollten.

Auf der Grundlage obiger Ausführungen können jene Punkte, die einer weiteren Präzisierung bedürfen sowie jene, die in die Überlegungen über bzw. in die Konzeptualisierung kooperativer Sicherheit miteinbezogen werden sollten, folgendermaßen zusammengefasst werden: Unklar bleibt weiterhin etwa, ob kooperative Sicherheit einen allein präventiven Charakter hat oder auch die Anwendung von Gewalt miteinschließt. Beschränken sich kooperative Sicherheitsstrategien auf proaktives Handeln, um die Stabilität zu fördern und eine ungewollte Eskalation von Streitigkeiten zu verhindern, oder kommen sie auch nach dem Ausbruch bewaffneter Auseinandersetzungen zur Anwendung? Proaktives Handeln zum Zwecke der Stabilitätsförderung und Konfliktprävention à la Vetschera erscheint hier vorerst attraktiver, weil sie eine vergleichsweise deutlichere Eingrenzung und Abgrenzung erlaubt – kollektive Verteidigung und kollektive Sicherheit, wie sie von Cohen als Teile eines kooperativen Sicherheitssystems miteinbezogen werden, fallen hiermit weg. In Anbetracht der UN-Missionen könnte aber das Element der Proaktivität durch das Merkmal der Kooperation in einer Post-Konfliktsituation ergänzt werden, um wiederum dem Ausbruch von erneuten Kampfhandlungen vorzubeugen und stabile Verhältnisse zu schaffen, auch unter dem Gesichtspunkt einer resilienten Gesellschaft.

Es wurde deutlich, dass einem Konzept kooperativer Sicherheit nach Interpretation der meisten AutorInnen ein umfassender Sicherheitsbegriff zugrunde liegt, der auf menschlicher Sicherheit aufbaut. Dadurch kann kooperative Sicherheit auch nicht mehr auf Elemente wie Überwachung, präventive Diplomatie, Konsultationen, CBMs, und Transparenz begrenzt wer-

den. Die Bandbreite relevanter Akteure und Themenbereiche wird ungemein erweitert. Im Gegensatz zum NATO-Zugang zum Thema etwa, der lediglich die nationale, regionale, und globale Ebene berücksichtigt, wird dadurch eine Betrachtung der subnationalen Ebene unerlässlich, ermöglicht aber zugleich die Einbeziehung von Aspekten wie Resilienz oder Technologie- und Wissenschaftskooperation. Hieraus ergibt sich auch die Notwendigkeit, auf regionale Unterschiede in Formen der Organisation der Beziehungen innerhalb des Staates, aber auch jener zwischen Staat und Gesellschaft, Rücksicht zu nehmen und das Merkmal der „institutionalisierten Zusammenarbeit“ unter diesem Gesichtspunkt zu überdenken. So wurde beispielsweise auf die Rolle und Bedeutung von „informellen Netzwerken“ in Ländern des Nahen Ostens hingewiesen. Ein ähnliches Argument wurde in Bezug auf den Balkanraum gemacht und ein Austausch mit „zivilgesellschaftlichen und schwach bis nicht-institutionalisierten Netzwerken und Bewegungen“ gefordert, um gemeinsam Antworten auf Sicherheitsrisiken zu finden. Auch im Bereich von UN-Peacekeeping und -Peacebuilding Operationen wird für eine Vertiefung der Partnerschaften mit Akteuren u. a. der subnationalen Ebene plädiert. Dies geht einher mit Regionalisierungstendenzen in Sicherheitsstrategien.

In der nächsten Phase des Projektes sind diese Punkte weiter zu erörtern, Möglichkeiten der weiteren Eingrenzung und Abgrenzung des Konzeptes kooperativer Sicherheit zu diskutieren, auf dieser Grundlage nach Möglichkeit ein Katalog an Unterscheidungsmerkmalen zu erstellen, und die Grenzen und Möglichkeiten kooperativer Sicherheitsstrategien in einer „more connected, contested, complex world“ zu analysieren.

Literatur

Airbus Group (2016): ESA selects Airbus Defence and Space for Two New Sentinel-2 Satellites, 26. Januar 2016, http://www.airbusgroup.com/int/en/news-media/press-releases/Airbus-Group/Financial_Communication/2016/01/20160126_airbus_defence_and_space_sentinel-2.html [Zugriff: 27. Februar 2016].

Barnett, Michael (1993): Institutions, Roles, and Disorder: The Case of the Arab States System, in: *International Studies Quarterly*, 37/1993, S. 271-296.

Bourbeau, Philippe (2013): Resiliencism: Premises and promises in securitisation research, in: *Resilience*, Jg. 1, Nr. 1, S. 3-17.

Bourbeau, Philippe (2015): Migration, Resilience and Security: Responses to New Inflows of Asylum Seekers and Migrants, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Jg. 41, Nr. 12, S. 1958-1977.

Burzykowska, Anna (2006): ESDP and the Space Sector – Defining the Architecture and Mechanisms for Effective Cooperation, in: *Space Policy*, Nr. 22, S. 35- 41.

Buzan, Barry (1991): *People, States, and Fear*, Boulder, CO: Lynne Rienner.

Buzan, Barry; Waever, Ole (2003): *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press.

Buzan, Barry; Waever, Ole; Wilde, Jaap de (1998): *Security: A new Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner.

Carter, Ashton B.; Steinbruner, John D.; Perry, William J. (1992): *A New Concept of Cooperative Security*, Washington: The Brookings Institution.

Cohen, Richard (2001): Cooperative Security: From Individual Security to International Stability, in: Cohen, Richard; Mihalka, Michael (Hg.): *Cooperative Security: New Horizons for Interna-*

tional Order, The Marshall Center Papers, Nr. 3, S. 1-32,
<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a478928.pdf> [Zugriff: 21. März 2015].

KSZE [Conference on Security and Co-operation in Europe] (1975): Final Act, Helsinki 1975,
<http://www.osce.org/mc/39501?download=true> [Zugriff: 10. März 2016].

Debiel, Tobias (2000): Strengthening the UN as an Effective World Authority: Cooperative Security Versus Hegemonic Crisis Management, in: Global Governance, Nr. 6, 2000, S. 25-41.

Deutsch, Karl W (1968): Die Analyse internationaler Beziehungen, Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt.

Dewitt, David (1994): Common, Comprehensive, and Cooperative Security, in: The Pacific Review, Jg. 7, Nr. 1, S. 1-15.

Dickow, Marcel (2011): Die Weltraumpolitik der EU. Zivile Flaggschiffe und Optionen für die GSVP, SWP-Studie Nr. 26.

Douhan, Alena F. (2013): Evolution, Status, and Main Fields of Activity of SCO, in: Rozanov, Anatoliy A. (Hg.): The Shanghai Cooperation Organisation and Central Asia's Security Challenges, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva: Procon Ltd.

EDA [European Defence Agency] (2014): EDA and ESA Sign DeSIRE II Project Arrangement, 6. Februar 2014, <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2014/02/06/eda-and-esa-sign-desire-ii-project-arrangement> [Zugriff: 14. Februar 2016].

EU (2014): BESCHLUSS 2014/496/GASP DES RATES vom 22. Juli 2014 betreffend die Gesichtspunkte der Einführung, des Betriebs und der Nutzung des europäischen Globalen Satellitennavigationssystems, die die Sicherheit der Europäischen Union berühren, und zur Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 2004/552/GASP, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0496&from=EN> [Zugriff: 09. März 2016].

EU (2015): The European Union in a Changing Global Environment. A More Connected, Contested and Complex World, http://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf [Zugriff: 2. Februar 2016].

EU External Action Service (2015): Speech of the HR/VP Federica Mogherini -The EU Internal-External Security Nexus: Terrorism as an example of the necessary link between different dimensions of action, Barcelona, 26.11.2015, http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/151126_01_en.htm [Zugriff: 10. März 2016].

Evans, Gareth (1994): Cooperative Security and Intrastate Conflict, in: Foreign Policy, Nr. 96, S. 3-24.

Folke, Carl; Hahn, Thomas; Olsson, Per; Norberg, Jon (2005): Adaptive Governance of Social-Ecological Systems, in: Annual Review of Environment and Resources, 2005/30, S. 441-473.

Gärtner, Heinz (2005): Internationale Sicherheit: Definitionen von A – Z, Baden-Baden: Nomos.

Gärtner, Heinz; Akbulut, Hakan; Iancu, Irina (Hrsg., 2014): NATO's Partnerships – Quo Vadis?, http://www.oiiip.ac.at/fileadmin/Unterlagen/Dateien/Publikationen/NATO_Report_FINAL_240614.pdf [Zugriff: 14. November 2015].

Halliday, Fred (2009): The Middle East and Conceptions of 'International Society', in: Buzan, Barry Buzan; Gonzalez-Pelaez, Ana (Hg.): International Society and the Middle East. English School at the Regional Level, London: Palgrave.

Hitchens, Theresa; Valasek, Tomas (2006): The Security Dimension of European Collective Efforts in Space, in: SIPRI Yearbook 2006, S. 565-584.

IPM [Institute for Studies in Theoretical Physics and Mathematics, o. J.]: IRAN/CERN Scientific Collaboration, <http://www.ipm.ac.ir/ViewNewsInfo.jsp?NTID=18> [Zugriff: 03. März 2016].

Jørgensen, Jakob A. (2014): Partnerships in the Middle East: Interventionist Endeavors?, in: Flockhart, Trine (Hg.): Cooperative Security: NATO's Partnership Policy in a Changing World, DISS Report 2014:01, S. 111-120, <https://www.ciaonet.org/attachments/24491/uploads> [Zugriff: 13. Februar 2016].

Kargon, Robert; Leslie, Stuart W.; Schoenberger, Erica (1992): Far Beyond Big Science: Science Regions and the Organization of Research and Development, in: Galison, Peter; Hevly, Bruce (Hg.): Big Science. The Growth of Large Scale Research, Stanford: Stanford University Press, S. 334-354.

Kemp, Geoffrey (1994): Cooperative Security in the Middle East, in: Nolan, Janne E. (Hg.): Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century. The Brookings Institution.

Krige, John; Pestre, Dominique (1987): The how and the why of the birth of CERN, in: Hermann, Armin; Krige, John; Mersits, Ulrike; Pestre, Dominique (Hg.): History of CERN, Vol.1, North-Holland, Amsterdam, S. 523-544.

Krige, John; Russo, Arturo; Sebesta, Lorenza (2000): A History of the European Space Agency 1958 – 1987, Volume II: The story of ESA, 1973 to 1987, Noordwijk: ESA Publications Division.

Mihalka, Michael (2001): Cooperative Security: From Theory to Practice, in: Cohen, Richard; Mihalka, Michael (Hg.): Cooperative Security: New Horizons for International Order, The Marshall Center Papers, Nr. 3, S. 33-68, <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a478928.pdf> [Zugriff: 21. März 2015].

Mihalka, Michael (2005): Cooperative Security in the 21st Century, in: PfP Consortium Quarterly Journal, Jg. 4, Nr. 4, S. 113-122.

Moravcsik, Andrew (1998): The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca: Cornell University Press.

NATO (2015): The Science for Peace and Security Programme, 9. April 2015, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_85373.htm? [Zugriff: 10. März 2016].

Nieberg, Thorsten (2013): Menschliche Sicherheit, Bundeszentrale für Politische Bildung, 1 Juni 2013, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/164862/menschliche-sicherheit> [Zugriff: 15. Januar 2016].

Oikonomou, Iraklis (2012): The European Defence Agency and EU Military Space Policy: Whose Space Odyssey?, in: Space Policy 28, S. 102-109.

Ostrom, Elinor; Janssen, Marco A. (2004): Multi-Level Governance and Resilience of Social-Ecological Systems, in: Spoor, Max (Hg.): Globalisation, Poverty and Conflict, Amsterdam: Kluwer Academic Publishers, S. 239-259.

OSCE Secretariat (2009): The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security. An Overview of Major Milestones, 17. Juni 2009, <http://www.osce.org/cpc/37592> [Zugriff: 05. Februar 2016].

OSZE (2014): With Swing on the Road to Resilience, Rede des Schweizer Staatssekretärs Yves Rossier zum 22nd OSCE Economic and Environmental Forum, <http://www.osce.org/pc/118747?download=true> [Zugriff: 04. März 2016].

Pavlov, Nikolay (2012): EU Crisis Management and the Security Dimension of GMES. European Space Policy Institute, ESPI Perspective No. 63.

Pospisil, Jan (2013a): Resilienz: Die Neukonfiguration von Sicherheitspolitik im Zeitalter von Risiko, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1/2013, S. 25-42.

Pospisil, Jan (2013b): ‚Bridging Visions‘ einer sicherheitspolitischen Gesamtstaatlichkeit, Vortrag, Wissenschaftlicher Beirat des BMLVS, 10. April 2013, Wien.

Rat der Europäischen Union (2014): Entschließung zur Europäischen Raumfahrtspolitik. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2010037%202007%20INIT> [Zugriff: 09.03.2016]

Richter, Thomas (2011): GIGA Fokus: 30 Jahre Golfkooperationsrat: Schützt Mitgliedschaft vor Revolution?, in: GIGA Focus Nahost, Nr. 5/2011, <https://www.giga-hamburg.de/de/publication/30-jahre-golfkooperationsrat-sch%C3%BCtzt-mitgliedschaft-vor-revolution> [Zugriff: 3. März 2016].

Schärpf, Karoline (2015): OSCE Activities on Disaster Risk Reduction: From Policy to Action Session III: Sharing of Experiences on Water Governance in the Context of DRR, Vortrag, 23. OSZE Economic and Environmental Forum, zweites vorbereitendes Treffen, 11-13. Mai 2015, Belgrad. <http://www.osce.org/pc/156496?download=true> [Zugriff: 3.12.2015]

Senghaas, Dieter (1994): Wohin driftet die Welt? Über die Zukunft friedlicher Koexistenz, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

UNDP [United Nations Development Program] (1994): Human Development Report 1994, New York/Oxford: Oxford University Press.

Vetschera, Heinz (2007): Cooperative Security – the Concept and its Application in South Eastern Europe, in: Felberbauer, Ernst M.; Jurekovic, Predrag (Hg.): Approaching or Avoiding Cooperative Security? - The Western Balkans in the Aftermath of the Kosovo Settlement Proposal and the Riga Summit, S. 33-55,

http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/10_wg13_aacs_40.pdf [Zugriff: 13. November 2015].

Waeber, Ole (2014): Cooperative Security: A New Concept?, in: Flockhart, Trine (Hg.): Cooperative Security: NATO's Partnership Policy in a Changing World, DISS Report 2014:01, S. 47-59,

<https://www.ciaonet.org/attachments/24491/uploads> [Zugriff: 13. Februar 2016].